

Facetten des Nordkorea-Konflikts: Akteure, Problemlagen und Europas Interessen

Hilpert, Hanns Günther (Ed.); Meier, Oliver (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerk / collection

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hilpert, H. G., & Meier, O. (Hrsg.). (2018). *Facetten des Nordkorea-Konflikts: Akteure, Problemlagen und Europas Interessen* (SWP-Studie, 18/2018). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-59930-8>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Hanns Günther Hilpert/Oliver Meier (Hg.)

Facetten des Nordkorea-Konflikts

Akteure, Problemlagen und Europas Interessen



Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 18
September 2018

Auch nach dem Gipfeltreffen von US-Präsident Donald Trump und Nordkoreas Staatschef Kim Jong Un am 12. Juni 2018 in Singapur zählt die Krise um Nordkoreas Atom- und Massenvernichtungswaffenprogramm zu den gefährlichsten und komplexesten der Welt. Im Zentrum des Konflikts steht das ungeklärte, angespannte Verhältnis zwischen Nordkorea und den USA, fokussiert auf das Thema Atomwaffenbesitz. Darum gruppieren sich weitere Konfliktlagen, die durch gegenläufige Interessen Chinas, Japans, Nordkoreas, Russlands, Südkoreas und der USA gekennzeichnet sind. Zudem gibt es etwa zwischen Konfliktlagen in der Sicherheits-, Menschenrechts- und Wirtschaftspolitik vielfältige Wechselwirkungen.

Für Deutschland und Europa ist eine friedliche Lösung des Konflikts – oder zumindest die Vermeidung einer militärischen Eskalation – von zentraler Bedeutung. Europa kann und sollte darauf hinwirken, dass Nordkorea als Herausforderung für die globalen Ordnungsstrukturen behandelt wird. Eine Bearbeitung der unter den Begriff »Nordkorea-Konflikt« subsumierten Problemlagen, die darauf zielt, einen Krieg zu vermeiden, die globalen Ordnungsstrukturen zu festigen und die Situation der Menschen in Nordkorea zu verbessern, erfordert einen langen Atem und wird nur schrittweise Erfolge zeitigen.

SWP-Studie

Hanns Günther Hilpert/Oliver Meier (Hg.)

Facetten des Nordkorea-Konflikts

Akteure, Problemlagen und Europas Interessen

**Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit**

SWP-Studie 18
September 2018

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

SWP-Studien unterliegen
einem Begutachtungsverfah-
ren durch Fachkolleginnen
und -kollegen und durch die
Institutsleitung (*peer review*).
Sie geben die Auffassung der
Autoren und Autorinnen
wieder.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, Berlin, 2018

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-200
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- | | |
|--|--|
| <p>5 Problemstellung und Schlussfolgerungen</p> <p>7 Interessen, Interdependenzen und ein gordischer Knoten
Hanns Günther Hilpert/Oliver Meier</p> <p>12 Nordkorea:
Zwischen Abwehrpolitik und Einflussstreben
Eric J. Ballbach</p> <p>19 Südkorea:
Zwischen allen Stühlen oder an allen Tischen?
Hanns Günther Hilpert/Elisabeth Suh</p> <p>25 USA:
Zwischen den Extremen
Marco Overhaus</p> <p>30 China:
Zwischen Schlüsselrolle und Marginalisierung
Anny Boc/Gudrun Wacker</p> <p>35 Russland:
Ein möglicher Vermittler?
Margarete Klein</p> <p>41 Japan:
Im Abseits
Hanns Günther Hilpert/Elli Pohlkamp</p> | <p>46 Nichtverbreitung:
Einhegung eines Regelbrechers
Oliver Meier</p> <p>52 Menschenrechtspolitik:
Kein Trade-off erforderlich
Hanns Günther Hilpert/Frédéric Krumbein</p> <p>57 Diplomatie:
Immer wieder neu auf »Los«!
Volker Stanzel</p> <p>63 Sanktionen:
Entwicklung, Bedeutung, Ergebnisse
Hanns W. Maull</p> <p>69 Militärische Optionen:
Risikoreich und (zu) wenig erfolgversprechend
Michael Paul</p> <p>75 Cyberspace:
Asymmetrische Kriegführung und digitale Raubzüge
Matthias Schulze</p> <p>80 Mikado statt gordischer Knoten:
Der Nordkorea-Konflikt und die Rolle Europas
Hanns Günther Hilpert/Oliver Meier</p> <p>92 Anhang</p> <p>92 Abkürzungen</p> <p>93 Die Autorinnen und Autoren</p> |
|--|--|

Verzeichnis der Karten und Grafiken

- | | |
|--|---|
| <p>4 Karte 1</p> <p>11 Grafik 1</p> <p>49 Grafik 2</p> <p>72 Grafik 3</p> <p>83 Grafik 4</p> | <p>Nord- und Südkorea im regionalen Umfeld</p> <p>Die Entwicklung des Konflikts um das nordkoreanische Nuklearprogramm</p> <p>Nordkoreanische Atomtests, Oktober 2006 bis September 2017</p> <p>Nordkoreas ballistische Raketen</p> <p>Nordkoreanische Raketentests 1984–2017</p> |
|--|---|



Online-Dossier zur SWP-Studie

<http://bit.ly/SWP18TDNK> **Einleitung**

Nord- und Südkorea im regionalen Umfeld



Facetten des Nordkorea-Konflikts. Akteure, Problemlagen und Europas Interessen

Die Krise um Nordkoreas Atom- und Massenvernichtungswaffenprogramm zählt auch nach dem Gipfeltreffen von US-Präsident Donald Trump und Nordkoreas Staatschef Kim Jong Un am 12. Juni 2018 in Singapur zu den gefährlichsten und komplexesten der Welt. Die Risiken einer militärischen Eskalation sind immens, angesichts der Involvierung von vier Atommächten ist der Einsatz von Kernwaffen nicht auszuschließen. Aber selbst unterhalb der Schwelle zur offenen Gewaltanwendung bleibt der Konflikt brisant. Nordkorea fordert die internationale Gemeinschaft offen und direkt heraus, indem es Beschlüsse des UN-Sicherheitsrats sowie andere globale Normen und Regeln ignoriert. Die Weiterverbreitung von Waffen und Waffentechnologie droht Instabilitäten in anderen Weltregionen zu verschärfen. Die Glaubwürdigkeit des nuklearen Nonproliferationsregimes steht infrage. Asymmetrische Strategien wie nordkoreanische Cyber-Angriffe und -Raubzüge stellen die Staatengemeinschaft vor neue Herausforderungen.

Die Trump-Administration strebt eine nachhaltige Konfliktlösung auf der Grundlage einer Einigung auf höchster politischer Ebene zwischen Pyongyang und Washington an. Ein solcher Dialog ist eine wichtige, aber keine ausreichende Voraussetzung für eine nachhaltige Bearbeitung des Konflikts. Denn im Nordkorea-Konflikt verbinden sich verschiedene Problemkonstellationen zu einer unübersichtlichen Gemengelage. Diese zu entwirren erfordert ein schrittweises Vorgehen, bei dem die divergierenden Interessen der beteiligten Akteure und deren historische Sensitivitäten zu berücksichtigen sind.

Zwar steht im Zentrum des Konflikts die ungelöste Frage des Verhältnisses zwischen Nordkorea und den USA, fokussiert auf das Thema Atomwaffenbesitz. Pyongyang sieht seine eigene Sicherheit dadurch gewährleistet, dass es die Vereinigten Staaten nuklear abschrecken kann. Washington ist hingegen nicht bereit, eine gegenseitige Verwundbarkeit zu akzeptieren, und droht mit militärischer Eskalation.

Um diesen Gegensatz gruppieren sich jedoch andere Konfliktlagen, die durch gegenläufige Interessen Chinas, Japans, Nordkoreas, Russlands, Südkoreas

und der USA gekennzeichnet sind. Die Anrainerstaaten verfolgen den Konflikt zwischen Pyongyang und Washington nicht nur wegen der unmittelbaren Auswirkungen eines möglichen Kriegs, sondern auch im Hinblick auf ihre eigenen außen- und sicherheitspolitischen Interessen mit Sorge. Chinas Großmachtambitionen werden durch ein nuklearisiertes Nordkorea herausgefordert und würden durch eine militärische Eskalation mit anschließender Wiedervereinigung unter südkoreanisch-amerikanischen Vorzeichen einen Rückschlag erleiden. Südkorea, das besonders exponiert ist und innerkoreanisch Aussöhnung und Entspannung anstrebt, versucht einen Dialog zwischen den USA und Nordkorea zu fördern, ohne gleichzeitig die Beziehungen zu anderen Parteien zu beschädigen. Russland ist zwar direkt in Ostasien präsent, sieht seine Politik im Nordkorea-Konflikt aber eher als abhängige Variable seiner Beziehungen zu den USA. Eine Vermittlerrolle strebt Moskau wohl nur unter bestimmten Umständen an.

Die totalitäre Herrschaftsform Nordkoreas, die katastrophale Menschenrechtslage in dem Land und die mangelnde Transparenz sind weitere Hindernisse für eine friedensfördernde Einbindung Nordkoreas in internationale Zusammenhänge.

Auch historische Hypothesen erschweren eine Konfliktlösung. Altlasten aus Kolonialzeit, Korea-Krieg und Kaltem Krieg bestimmen noch heute die Wahrnehmungen und beschränken die Handlungsmöglichkeiten wichtiger Akteure. So bringen beispielsweise Japans historisch belastete Rolle in Korea, die nicht abschließend geklärte Frage der von Nordkorea verschleppten japanischen Staatsbürger und die sicherheitspolitische Abhängigkeit von den USA Tokio in eine prekäre Position.

Zudem gibt es zwischen den verschiedenen Konfliktlagen vielfältige Interferenzen. Solche Wechselwirkungen, etwa zwischen Sicherheits-, Menschenrechts- und Wirtschaftspolitik, können beabsichtigt sein (etwa wenn Sanktionserleichterungen als Anreize für Abrüstungsbemühungen in Aussicht gestellt werden) oder unbeabsichtigt (etwa wenn Sicherheitsgarantien gegenüber Nordkorea zu einer Schwächung von Allianzen der USA mit Verbündeten führen).

Für Deutschland und Europa ist eine friedliche Lösung des Konflikts – oder zumindest die Vermeidung einer militärischen Eskalation – von zentraler Bedeutung. Die Folgen eines Kriegs in Korea wären in Europa zu spüren. Neben den ökonomischen Implikationen einer militärischen Auseinandersetzung in einer der wirtschaftlich bedeutendsten Weltregionen

würde ein militärischer Konflikt auch erhebliche sicherheitspolitische Verwerfungen mit sich bringen. Ostasien könnte dauerhaft zum Krisengebiet werden. Europas Allianzbeziehungen zu den USA wären tangiert, etwa wenn der Nato-Verteidigungsfall aktiviert wird.

Europa und Deutschland sind in Ostasien keine Akteure, die unmittelbar auf das Konfliktgeschehen einwirken könnten. Europa hat aber Möglichkeiten, indirekt auf die am Konflikt beteiligten Mächte Einfluss zu nehmen. Es kann europäische Erfahrungen mit der Bewältigung von Konflikten einbringen, es kann durch politische, ökonomische und humanitäre Angebote positive Anreize geben. Es sollte die USA vor militärischen Antworten warnen und gegenüber China die Umsetzung der im UN-Sicherheitsrat vereinbarten Sanktionen anmahnen.

Europa vermag seinen wirtschaftlichen und politischen Einfluss geltend zu machen, um Drittstaaten zu einer strikten Umsetzung von Sanktionsbeschlüssen zu drängen. Europa kann und sollte darauf hinwirken, dass Nordkorea als Herausforderung für die globalen Ordnungsstrukturen behandelt wird. Teil- und Zwischenlösungen mit Pyongyang mögen notwendig sein, um den Konflikt zu entschärfen. Dabei muss aber vermieden werden, dass solche Lösungen die in multilateralen Regimen vereinbarten Normen und Regeln beschädigen. Eine faktische Anerkennung der Tatsache, dass Nordkorea über Atomwaffen verfügt, kann beispielsweise eine unvermeidliche Voraussetzung für die Einigung auf einen Abrüstungsprozess sein. Eine formelle Aufwertung Nordkoreas zum Atomwaffenstaat würde aber das Nichtverbreitungsregime dauerhaft in Mitleidenschaft ziehen. Auch in der Menschenrechtspolitik ist Europa gefordert, den Druck auf Nordkorea sichtbar und nachhaltig aufrechtzuerhalten, diesen Komplex aber zugleich von den sicherheitspolitischen Fragen strikt zu trennen.

Es spricht viel dafür, dass eine Bearbeitung der unter dem Begriff »Nordkorea-Konflikt« subsumierten Problemlagen, die darauf zielt, einen Krieg zu vermeiden, die globalen Ordnungsstrukturen zu festigen und die Situation der Menschen in Nordkorea zu verbessern, langen Atem erfordert und nur schrittweise erfolgreich sein wird. Der von der Trump-Administration in Singapur eröffnete politische Dialog mit Nordkorea kann einen solchen Prozess befördern. Ausreichen dürfte er nicht.

Hanns Günther Hilpert/Oliver Meier

Interessen, Interdependenzen und ein gordischer Knoten

Am 12. Juni 2018 trafen in Singapur zum ersten Mal die Staats- und Regierungschefs der Demokratischen Volksrepublik Korea (DVRK) und der Vereinigten Staaten von Amerika aufeinander. Die Einschätzungen über die Ergebnisse des historischen Gipfeltreffens von Kim Jong Un und Donald Trump könnten weiter nicht auseinanderklaffen. Während der US-Präsident von einem Durchbruch sprach und auf der Heimreise twitterte, dass es nun keine nukleare Bedrohung durch Nordkorea mehr gebe,¹ vermissen andere in der kargen Schlusserklärung des Gipfels² Substanz und Perspektive. Sie beklagen, dass Nordkorea ohne eigene Gegenleistung eine immense politische Aufwertung erfahren habe, und verweisen darauf, dass Pjöngjang keine konkreten Abrüstungsschritte in Aussicht stellt. Wie der weitere politische Prozess verlaufen solle, in dem solche Schritte vereinbart werden könnten, sei unklar.³

1 Donald J. Trump, *twitter.com*, 13.6.2018, <<https://twitter.com/realDonaldTrump/status/1006837823469735936>> (Zugriff am 10.8.2018).

2 The White House, »Joint Statement of President Donald J. Trump of the United States of America and Chairman Kim Jong Un of the Democratic People's Republic of Korea at the Singapore Summit«, Sentosa Island, Singapur, 12.6.2018, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/joint-statement-president-donald-j-trump-united-states-america-chairman-kim-jong-un-democratic-peoples-republic-korea-singapore-summit>> (Zugriff am 1.7.2018).

3 Siehe beispielsweise die Aussagen der Sachverständigen Michael Green (Center for Strategic and International Studies) und Bruce Klingner (The Heritage Foundation) in einer Anhörung des Kongressausschusses für Auswärtige Angelegenheiten am 20.6.2018: House Foreign Affairs Subcommittee on Asia and the Pacific Hearing (Hg.), »The Trump-Kim Summit: Outcomes and Oversight«, Testimony by Michael Green, Senior Vice President for Asia, Japan Chair, Center for Strategic and International Studies, Testimony by Bruce Klingner, Senior Research Fellow for North-east Asia, Asian Studies Center, Washington D.C.: The Heritage Foundation, 20.6.2018.

So bleibt zunächst nur die Hoffnung, dass der präzedenzlose Versuch, einen seit mehr als einem halben Jahrhundert andauernden Konflikt durch die Aufnahme von Gesprächen auf höchster Ebene zu entschärfen oder vielleicht sogar dauerhaft zu lösen, erfolgreich sein wird. Ein solcher Durchbruch käme dem sprichwörtlichen Durchschlagen eines gordischen Knotens gleich. Denn bei dem gemeinhin als Nordkorea-Konflikt bezeichneten Problem handelt es sich tatsächlich um einen ganzen Komplex vielfältiger, ineinander verschachtelter Problemlagen. Die unterschiedlichen Interessen der beteiligten Akteure, die historischen Hypotheken zwischen ihnen komplizieren die Auflösung dieser Konfliktlagen.

Bei all dem ist klar: Die Bedeutung dieses multidimensionalen Konflikts für Sicherheit und Weltfrieden ist kaum zu überschätzen. Zunächst geht es um die Situation der Menschen in Nordkorea, deren Recht auf ein sicheres und gutes Leben die eigene Regierung anhaltend und massiv verletzt. Die Teilung Koreas ist zudem eine unbearbeitete Hinterlassenschaft des Kalten Kriegs, die nach wie vor Ursache für Spannungen ist. Die koreanische Halbinsel ist eine der am stärksten militarisierten Regionen der Welt. Nordkorea bedroht durch seine Raketen und Massenvernichtungswaffen zudem die Staaten in der Region. Mit der erfolgreichen Erprobung von Langstreckenraketen stellt es überdies für weiter entfernte Regionen ein Sicherheitsrisiko dar. Nordkoreanische Raketen können auch Nordamerika und Europa erreichen. Nordkoreas asymmetrische militärische Aktivitäten, etwa im Cyber-Raum, stellen die globale Sicherheit vor eine komplexe und neuartige Herausforderung.

Schließlich droht die Gefahr, dass die fortgesetzten und schweren Verletzungen multilateraler Regelwerke die Effektivität und Legitimität internationaler Ordnungsstrukturen unterminieren. Seit mehr als 20 Jahren provoziert Pjöngjang beispielsweise die internationale Gemeinschaft, indem es sich weigert, Beschlüssen des UN-Sicherheitsrats Folge zu leisten.

Dabei versucht Nordkorea immer wieder, den Konflikt zwischen China und USA zu seinen Gunsten auszunutzen. Die Einigkeit der internationalen Gemeinschaft, insbesondere ein koordiniertes Vorgehen der relevanten Großmächte und der regionalen Nachbarn Nordkoreas, ist aber Voraussetzung für eine friedliche Bearbeitung des Konflikts.

Der Blick auf Nordkorea

Bei all dem ist Nordkorea nicht der irrationale Eremitenstaat, als der er gelegentlich geschildert wird. Mit seiner Politik versucht Pyongyang zwar, externe gesellschaftliche Einflüsse zu minimieren, aber sie ist nicht isolationistisch.⁴ Doch auch wenn Teile der politischen Führung immer wieder internationale Kontakte hatten und haben, sind die Entscheidungsträger anders sozialisiert als ihre Gegenüber in den meisten anderen Staaten. Die DVRK, ein totalitäres Staats- und Gesellschaftssystem unter der Herrschaft einer Familiendynastie, nunmehr in der dritten Generation, hat eine einzigartige Regierungsform herausgebildet.

Die politische Führung betrachtet die internationale Ordnung allein nach Maßgabe harter, machtpolitischer Kriterien. Militärische Fähigkeiten und ihre glaubwürdige Zurschaustellung genießen für Nordkorea eine Bedeutung, die vielen im Westen anachronistisch erscheint. Die Tatsache, dass Nordkorea als erster und einziger Staat überhaupt aus dem nuklearen Nichtverbreitungsvertrag (NVV) und der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) austrat, ist ein Indiz dafür, dass Pyongyang zu internationalen Absprachen und Verträgen ein instrumentelles Verhältnis hat.

Dem Schutz der Menschenrechte misst die Regierung allenfalls eine untergeordnete Rolle zu. Sie ist aber durchaus an einer guten ökonomischen Entwicklung des eigenen Landes interessiert, sicherlich auch, um die eigene Machtposition zu stärken.⁵ Dies hat zu einer gesellschaftlichen und wirtschaftlichen

Dynamik geführt, deren Folgen momentan noch schwer abzuschätzen sind.

Angesichts der Vielschichtigkeit des Nordkorea-Konflikts und der hier skizzierten Unterschiede im Gesellschafts- und Politikverständnis der Beteiligten ist es für die wissenschaftliche Analyse umso wichtiger, die unterschiedlichen Interessen und Strategien der relevantesten Akteure im Blick zu behalten und den Konflikt nicht auf den Umgang mit Nordkoreas Atomwaffen- und Raketenprogrammen zu verkürzen. Die hier versammelten Beiträge verschiedener Autorinnen und Autoren leuchten die Problemlagen, die unter dem Sammelbegriff »Nordkorea-Konflikt« gebündelt werden, denn auch aus unterschiedlichen Blickrichtungen aus. Sie betrachten die Problematik des Umgangs mit Nordkorea zunächst aus der Perspektive relevanter Staaten und deren Interessen. Der zweite Teil ist einzelnen Problem- und Konfliktfeldern gewidmet.

Dabei durchziehen zwei Fragen als rote Fäden die jeweiligen Analysen: (1) Welche Interessen der beteiligten Akteure müssen berücksichtigt werden, um Fortschritte in Richtung einer nachhaltigen und umfassenden friedlichen Konfliktlösung zu erreichen? Und wie verlaufen die Konfliktlinien in den betreffenden Konfliktfeldern? (2) Welche europäischen Interessen sind betroffen und welche Instrumente kann Europa nutzen, um zu einer friedlichen Lösung des Konflikts beizutragen?

Diese Studie wird ergänzt durch ein Themendossier auf der SWP-Webseite (http://bit.ly/SWP18TDNK_Einleitung). Dort finden sich die Beiträge dieser Studie, andere Analysen aus der SWP und weiterführende Informationen. Durch Einscannen der in den Beiträgen eingefügten QR-Codes ist es möglich, direkt zu den entsprechenden Abschnitten des Themendossiers zu gelangen.



Online-Dossier zur SWP-Studie

http://bit.ly/SWP18TDNK_Einleitung

Eine kurze Geschichte des Nordkorea-Problems

Die Beiträge dieser Studie nehmen überwiegend Bezug auf die aktuelle Konflikt- und Interessenkonstellation. Die Krise zwischen Pyongyang und Washington ist im Kern sicherheitspolitischer Natur:

⁴ Eric J. Ballbach, »North Korea's Engagement in International Institutions: The Case of the ASEAN Regional Forum«, in: *International Journal of Korean Unification Studies*, 26 (2017) 2, S. 35–65.

⁵ Rüdiger Frank, »Die Wirtschaft Nordkoreas: Status und Potenzial, Reformen und Gegenreformen«, in: Eun-Jeung Lee (Hg.), *Länderbericht Korea*, Bonn 2015 (Schriftenreihe Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 1577), S. 551–573.

Nordkorea sieht seine Sicherheit durch die USA bedroht und glaubt, Angriffe auf die staatliche Souveränität nur nuklear abschrecken zu können. Die USA und deren Verbündete in der Region sind nicht bereit, Nordkorea eine solche Abschreckungsfähigkeit zuzugestehen.⁶

Der gegenwärtige Konflikt hat seine Ursache im Korea-Krieg (1950–53). Dieser Konflikt zementierte die Teilung Koreas in ein mit den USA verbündetes Südkorea (Republik Korea, RK) und das mit der Sowjetunion verbündete, heute aber unabhängige Nordkorea. Anders als Deutschland konnte Korea die Teilung nach dem Ende des Ost-West-Konflikts nicht überwinden. 1992 ertappte die IAEA Nordkorea bei dem Versuch, die Abtrennung von Plutonium zu verheimlichen. Pyongyang verweigerte Sonderinspektionen der Atombehörde und kündigte 1993 erstmals seinen Austritt aus dem NVV an (den das Land dann kurze Zeit später »suspendierte«). Die erste Nuklearkrise kulminierte 1994 in der nordkoreanischen Drohung, Plutonium aus abgebrannten Brennstäben abzutrennen.⁷ Der ehemalige US-Präsident Jimmy Carter entschärfte den Konflikt bei einem Besuch in Pyongyang und bereitete damit den Abschluss des Rahmenabkommens von 1994 (Agreed Framework) vor.⁸ Dieses Abkommen war nur möglich, weil die USA nicht auf die Klärung des nordkoreanischen Atommachtstatus drängten. Nordkorea verpflichtete sich zum Verzicht auf nukleare Rüstung und erhielt im Gegenzug Zusagen für die Lieferung von 500 000 Tonnen Heizöl jährlich und für den Bau von zwei Leichtwasserreaktoren, wozu eigens die Korean Peninsula Energy Development Organization (KEDO) gegründet wurde. In langfristiger Perspektive wollten beide Seiten sich gegenseitig diplomatisch anerken-

nen und einen Friedensvertrag schließen. Die IAEA verifizierte das »Einfrieren« des Nuklearprogramms.

Die zweite Nuklearkrise begann Anfang der 2000er Jahre, nach der Wahl von George W. Bush zum US-Präsidenten. Er zählte Nordkorea zusammen mit dem Irak und dem Iran zu einer »Achse des Bösen« und konfrontierte das Land 2002 mit der Anschuldigung, es betreibe geheime Anlagen zur Urananreicherung. Nordkorea erklärte daraufhin erneut und letztmalig seinen Austritt aus dem NVV. Um den Konflikt zu entschärfen und friedlich zu lösen, trafen sich nebst Nordkorea und den USA die Länder Südkorea, China, Japan und Russland zu mehrjährigen Sechsparteiengesprächen (2003–2007). Die gemeinsamen Erklärungen vom September 2005 und Februar 2007 sahen mit der Vereinbarung der nuklearen Abrüstung Nordkoreas im Austausch gegen Hilfslieferungen und Sicherheitsgarantien eine Beilegung des Konfliktes vor. Auch damals versuchten die Teilnehmer gar nicht erst, Einvernehmen in der Frage des Atommachtstatus Nordkoreas herzustellen. Dennoch wurden die Vereinbarungen der sechs Parteien nicht umgesetzt. Die DVRK führte ihre Anstrengungen in der ballistischen und nuklearen Aufrüstung fort und erklärte im April 2009 in Reaktion auf die Verurteilung eines Raketentests durch den UN-Sicherheitsrat, es werde nicht mehr an den Sechsparteiengesprächen teilnehmen.

Bereits mit dem ersten nordkoreanischen Atomtest 2006 war der Konflikt in eine neue Phase eingetreten, in der die internationale Gemeinschaft weiter auf der umfassenden, irreversiblen und verifizierbaren nuklearen Abrüstung Nordkoreas bestand, sich die Aussichten für eine solche Lösung aber in dem Maße verschlechterten, wie das nordkoreanische Atomprogramm Fortschritte machte. Die Politik der »strategischen Geduld« von US-Präsident Barack Obama war faktisch das Eingeständnis, dass der internationalen Gemeinschaft die Mittel fehlten, um die gewünschte umfassende Abrüstung herbeizuführen.

Wir befinden uns gegenwärtig in der dritten nuklearen Krise, in der Nordkorea eine Klärung des eigenen Nuklearwaffenstatus forciert. Seitdem Kim Jong Un 2011 die Macht in Nordkorea übernommen hat, wurden die Atom- und Raketenprogramme beschleunigt. 2017 erprobte das Land erfolgreich drei Langstreckenraketen, die theoretisch US-amerika-

⁶ Siehe etwa Hanns Günther Hilpert/Oliver Meier, *Kurskorrektur im Umgang mit Nordkoreas Atomprogramm? Verhandlungsoptionen im Lichte des nuklearen Nichtverbreitungsvertrages*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2013 (SWP-Aktuell 31/2013), <http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2013A31_hlp_mro.pdf> (Zugriff am 6.6.2018).

⁷ Die Typologie der drei Krisen um das nordkoreanische Atomprogramm ist zu finden in: Robert S. Litwak, *Preventing North Korea's Nuclear Breakout*, Washington, D.C.: Wilson Center, Februar 2017.

⁸ KEDO, *Agreed Framework between the United States of America and the Democratic People's Republic of Korea*, in: [kedo.org](http://www.kedo.org), 21.10.1994, <<http://www.kedo.org/pdfs/AgreedFramework.pdf>> (Zugriff am 7.5.2018).

nisches Territorium treffen können.⁹ Auf dieser Basis verkündete Kim Jong Un in seiner Neujahrsansprache am 1. Januar 2018, sein Ziel sei erreicht, die USA nuklear abschrecken zu können.¹⁰ Die USA wollen eine solche nukleare Abschreckungskapazität nicht hinnehmen. Bis Jahresanfang 2018 verfolgte die Trump-Administration eine Politik des »maximalen Drucks«. Der Singapur-Gipfel markierte öffentlichkeitswirksam den Schwenk zur Diplomatie.

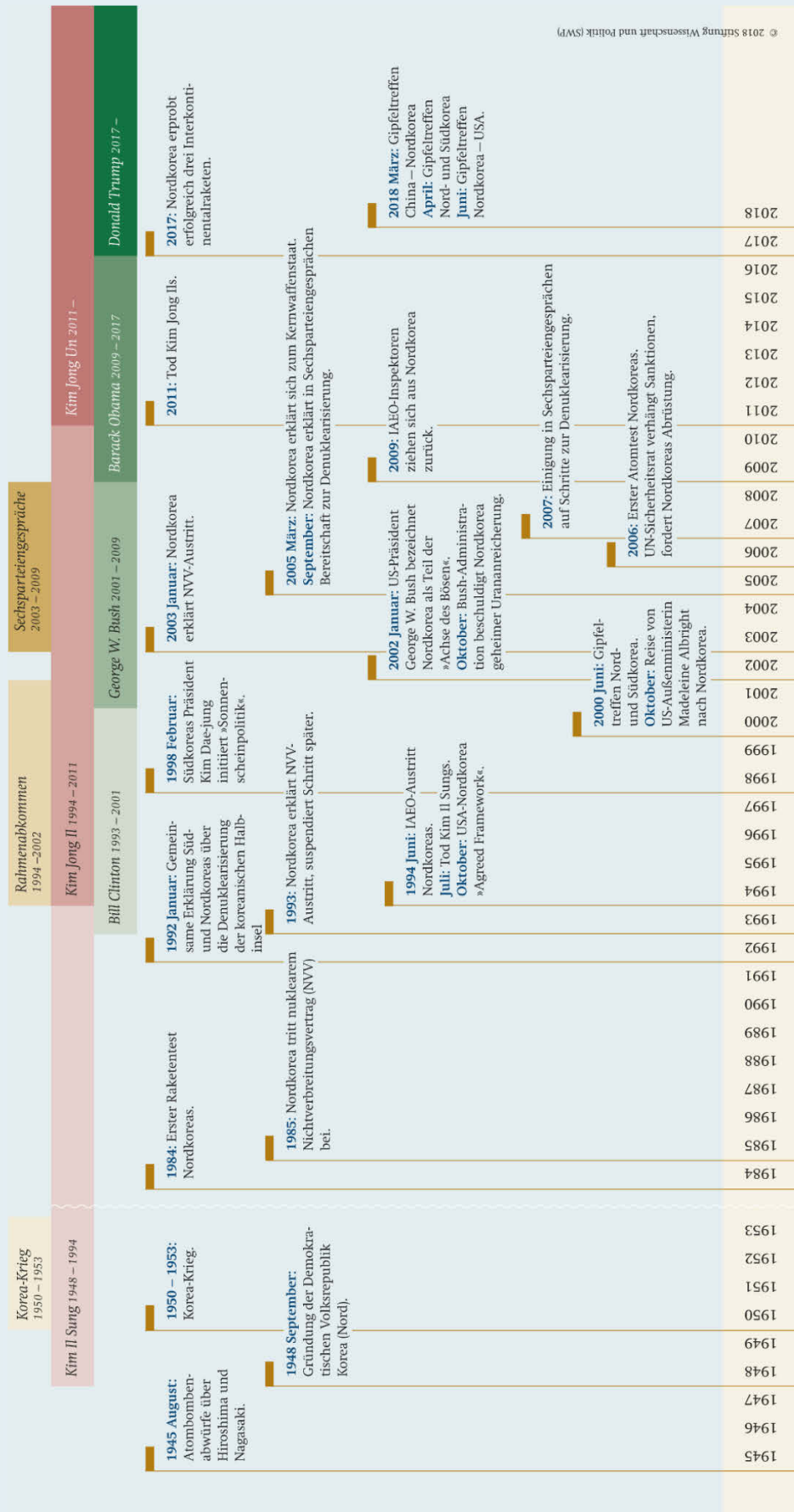
Eröffnet diese Situation die Möglichkeit, die Lage auf der koreanischen Halbinsel zu stabilisieren? Oder droht im Gegenteil eine Verschärfung der Krise, falls die Diplomatie erneut scheitert? Was können wir in Europa dazu beitragen, einen Krieg in Korea zu vermeiden und die Abrüstung Nordkoreas voranzutreiben? Diese Fragen greifen die Autorinnen und Autoren aus unterschiedlichen Perspektiven immer wieder auf.

9 Hans M. Kristensen/Robert S. Norris, »North Korean Nuclear Capabilities, 2018«, in: *Bulletin of the Atomic Scientists*, 74 (2018) 1, S. 41 – 51.

10 Kim Jong Un, »New Year's Address«, Pyongyang, *nkleadershipwatch.org*, 1.1.2018, <<http://www.nkleadershipwatch.org/2018/01/01/new-years-address/>> (Zugriff am 6.6.2018).

Grafik 1

Die Entwicklung des Konflikts um das nordkoreanische Nuklearprogramm



Eric J. Ballbach

Nordkorea: Zwischen Abwehrrpolitik und Einflussstreben

Nordkoreas Nuklearstreben zählt zweifelsohne zu den drängendsten Problemen der internationalen Politik. Will man dieser Herausforderung realistisch begegnen, ist es essenziell, die Motive zu kennen, die Pyongyangs außenpolitischem Vorgehen zugrunde liegen. Da es keine offizielle Nukleardoktrin Nordkoreas gibt, lassen sich diese Triebkräfte am ehesten durch eine sorgfältige Analyse jenes dynamischen Diskurses ermitteln, in dem sie zum Tragen kommen. Welche Grundzüge – und vor allem Wandlungen – kann man darin ausmachen? Die Bedeutung des Nuklearprogramms für die Machthaber in Pyongyang, das wird dabei deutlich, geht weit über sicherheitspolitische Erwägungen hinaus; es fungiert vielmehr als zentraler Bestandteil sowohl der nationalen Identitätsbildung als auch der Herrschaftsstabilisierung. Die Regierung in Pyongyang folgt also – entgegen der noch immer weit verbreiteten Wahrnehmung Nordkoreas als eines »inhärenten Anderen« – einer so rationalen wie konsistenten und auf außen- und innenpolitischen Beweggründen basierenden Argumentation.

Nordkoreas Legitimationslinien im Wandel

Um Nordkoreas Motive in der Nuklearfrage nachzuvollziehen, ist es unerlässlich, zuvorderst die von Pyongyang selbst postulierten Legitimationslinien im Hinblick auf die eigene Nuklearisierungs-Strategie zu identifizieren. Dies ist möglich, da Nordkorea in Form von Statements der Führung sowie durch konkrete Gesetzesinitiativen und Rechtsvorschriften regelmäßig über das Nuklearprogramm informiert und die eigenen diesbezüglichen Triebfedern zu erkennen gibt. Denn Nordkoreas Erklärungen sind keineswegs, wie weithin angenommen, lediglich Propaganda ohne analytischen Wert. Stattdessen zeigt sich in diesen Ausführungen ein hohes Maß an Kohärenz, und dies,

obwohl Pyongyangs Versuche, die Unterhaltung eines Nuklearprogramms zu legitimieren, einen stetigen Wandlungsprozess durchlaufen.

Diskurswandel im Zuge des Irakkriegs 2003

Bis in die frühen 2000er Jahre betonten nordkoreanische Quellen da capo, dass das Nuklearprogramm lediglich der Energiegewinnung diene und man nicht nach dem Besitz von Nuklearwaffen trachte. Erst der Irakkrieg 2003 markierte hier einen erkennbaren Wendepunkt, als sich dieses Legitimationsargument parallel zur generellen außen- und sicherheitspolitischen Strategie des Landes wandelte. Denn seitdem verwies Nordkorea vermehrt auf das »naturgegebene Recht« zur Produktion von Nuklearwaffen, um den Staat und die Nation vor der »feindlichen Politik« (*hostile policies*) der USA zu schützen.¹ In einem entsprechenden Agenturbericht aus dem Jahr 2003 wurde ausgeführt, die zentrale Lektion aus dem Irakkrieg laufe auf die Feststellung hinaus, dass ausschließlich eine »gewaltige militärische Abschreckungskraft« einen Krieg auf der koreanischen Halbinsel verhindern und die Sicherheit der koreanischen Nation wahren könne.²

Nordkoreas nuklearer Durchbruch

Einen weiteren wichtigen Wendepunkt sowohl in Nordkoreas außen- und sicherheitspolitischer Stra-

¹ Vgl. etwa Institut für die Wiedervereinigung des Vaterlandes, »Nordkorea: Zur militärischen Abschreckung berechtigt«, in: Hyondok Choe/Du-Yul Song/Rainer Werning (Hg.), *Quo Vadis North Korea? Social Conditions, Development Tendencies, Perspectives*, Köln: PapyRossa, 2003, S. 30, 36.

² Vgl. »Statement of FM Spokesman Blasts UNSCs Discussion of Korean Nuclear Issue«, *Korean Central News Agency (KCNA)*, 6.4.2003.

ategie als auch in dessen zentralen Legitimationsversuchen stellte Nordkoreas erster Nukleartest im Oktober 2006 dar. In einer an nationale wie internationale Beobachter gerichteten Meldung des nordkoreanischen Außenministeriums präsentierte sich die DVRK als Opfer einer permanenten ausländischen Aggressionspolitik, die eine schlagkräftige Verteidigung unabdingbar mache:

»Ein Volk ohne glaubwürdige militärische Abschreckung wird einen tragischen Tod erleiden müssen, und die Souveränität seines Landes wird zwangsläufig mutwillig verletzt werden. [...] Das Atomprogramm der DVRK wird als glaubwürdige militärische Abschreckung dienen, um die höchsten Interessen des Staates und der Sicherheit der koreanischen Nation vor dem drohenden Angriff der USA zu schützen, einen neuen Krieg zu verhüten und Frieden und Sicherheit auf der koreanischen Halbinsel unter allen Umständen standhaft sicherzustellen. Die DVRK wird als verantwortungsbewusste Atommacht ihrer internationalen Verpflichtung im Bereich der nuklearen Nichtverbreitung jederzeit aufrichtig nachkommen.«³

Wie in dem Zitat ersichtlich wird, spielt das Image einer verantwortungsvollen Atommacht neben dem Bedrohung/Verteidigungs-Nexus eine zentrale Rolle in Nordkoreas Versuchen, das eigene Nuklearprogramm zu legitimieren. Angesichts der Tatsache, dass sich Nordkoreas Übergang zur Nuklearmacht durch dessen Austritt aus dem NVV außerhalb internationaler Ordnungsstrukturen vollzog, versicherten nordkoreanische Offizielle wiederholt, das Land werde den internationalen Nonproliferationsverpflichtungen nachkommen. Ferner betonte etwa das nordkoreanische Außenministerium im November 2006, dass das Nuklearprogramm ausschließlich defensiv ausgerichtet sei und das Land Nuklearwaffen somit nie-

mals in einem Erstschlag einsetzen oder weiterverbreiten werde.⁴

Nach dem ersten Atomtest strich Nordkorea die historische Signifikanz des Nuklearmachtstatus immer wieder heraus. Der Test wurde entsprechend als nationales Ereignis von größter Bedeutung dargestellt – als Erfüllung des lange gehegten Wunsches nach nationaler und militärischer Stärke.⁵ Gleichwohl – und dies ist eine zentrale Feststellung hinsichtlich der prinzipiellen Möglichkeit einer diplomatischen Lösung der Nuklearfrage – maximierte Nordkorea den diplomatischen Spielraum durch wiederholte Verweise darauf, dass man dem ultimativen Ziel einer vollständig entnuklearierten koreanischen Halbinsel grundsätzlich verpflichtet bleibe.⁶

Die Institutionalisierung des Nuklearmachtstatus

Während nordkoreanische Ausführungen bis 2008 nahelegen, dass der Übergang Nordkoreas zur Nuklearmacht bis zu jener Periode noch revidierbar war, so hat sich der interne Diskurs parallel zum außenpolitischen Verhalten des Landes seither maßgeblich verändert.

Zum einen forcierte Pyongyang die Selbstdarstellung als »nuclear outlaw«. Nordkorea, so ein Sprecher des Außenministeriums, strebe gar nicht danach, von der internationalen Gemeinschaft als Atommacht anerkannt zu werden. Vielmehr gebe man sich mit dem Stolz und dem Selbstbewusstsein zufrieden, die Sicherheit der Nation und die Souveränität des Landes zuverlässig verteidigen zu können.⁷ Diese Argumen-

3 »DPRK Foreign Ministry Clarifies Stand on New Measure to Bolster War Deterrent«, KCNA, 3.10.2006: »A people without reliable war deterrent are bound to meet a tragic death and the sovereignty of their country is bound to be wantonly infringed upon. [...] The DPRK's nuclear weapons will serve as reliable war deterrent for protecting the supreme interests of the state and the security of the Korean nation from the U.S. threat of aggression and averting a new war and firmly safeguarding peace and stability on the Korean peninsula under any circumstances. The DPRK will always sincerely implement its international commitment in the field of nuclear non-proliferation as a responsible nuclear weapons state.«

4 »DPRK Foreign Ministry Spokesman Totally Refutes UNSC Resolution«, KCNA, 17.10.2006.

5 Vgl. Rodong Sinmun, zitiert in: Jongwoo Nam, *The Geographical Construction of National Identity and State Interests by a Weak Nation-State: The Dynamic Geopolitical Codes and Stable Geopolitical Visions of North Korea, 1948–2010*, Ph.D. Dissertation, University of Illinois, 2012, S. 186.

6 So betonten etwa auch hochrangige nordkoreanische Diplomaten, dass eine vollständig entnuklearierte Halbinsel zum letzten Wunsch sowohl von Kim Il Sung als auch von Kim Jong Il zählte. Vgl. »North Korea Repeats Offer for Nuclear Talks«, Reuters, 19.6.2013, <<https://www.reuters.com/article/us-korea-north-china/north-korean-envoy-in-beijing-seeking-to-mend-ties-experts-idUSBRE95IO6K20130619>> (Zugriff am 19.3.2018).

7 KCNA, 24.5.2010, zitiert in: Peter Hayes/Scott Bruce, »North Korean Nuclear Nationalism and the Threat of

tationslinie findet sich auch im ersten ausführlichen Beitrag zu einer sich sukzessive herauskristallisierenden Nukleardoktrin. In einem am 21. April 2010 veröffentlichten Memorandum, das zudem Aufschluss über Nordkoreas Perzeption der Abschreckungsdynamik auf der koreanischen Halbinsel gibt, heißt es, Nordkorea sei nicht durch die Bestimmungen des NVV oder des internationalen Rechts gebunden. Als primäre Mission der nuklearen Bewaffnung wird deutlich die Abwehr von Aggressionen und Angriffen auf die Nation genannt. Gleichwohl halte die DVRK ausnahmslos an der Politik fest, Nuklearwaffen nicht gegen Nicht-Atommächte einzusetzen bzw. damit zu drohen, solange diese sich nicht in Kooperation mit Nuklearstaaten an einer Invasion beteiligen.⁸

Seit 2008 verband die interne Propaganda Nordkoreas Identität mit dem Image eines starken Nuklearstaats.

Zum zweiten betonte Pyongyang nun zusehends die über das Motiv der Sicherheit hinausgehende Bedeutung des Nuklearprogramms. Die interne Propaganda verband in den kritischen Jahren seit 2008 die Identität des nordkoreanischen Staates eng mit dem Image einer starken Nuklearmacht. Insbesondere nach dem Tod Kim Jong IIs 2011 wurde dessen politisches Erbe unmittelbar mit dem Status als Atommacht fusioniert.⁹ Bereits in einem kurz nach Kims Tod in der Parteizeitung *Rodong Sinmun* veröffentlichten Beitrag wurde Nordkoreas Übergang zur Nuklearmacht nicht nur als epochales Ereignis bezeichnet, welches in seiner historischen Signifikanz in einer Reihe mit dem revolutionären Befreiungskampf von Kim Il Sung stehe, sondern als ausschließliches und bedeutendstes Verdienst Kim Jong IIs gewürdigt.¹⁰ In einer von der Obersten Volksversammlung 2012 verabschiedeten Verfassungsänderung kodifizierte

Nordkorea seinen selbsternannten Status als Nuklearmacht dann auch konstitutionell. So heißt es in der neuen Präambel, dass Kim Jong Il die DVRK in einen politisch und ideologisch mächtigen Nuklearstaat transformiert habe – eine Einschätzung, die sich ebenfalls in »Nuklearwaffen und Frieden« findet, einem der bedeutendsten Texte zu Nordkoreas Nuklearstrategie aus der jüngeren Vergangenheit.¹¹ Die Kernaussage des Textes ist unmissverständlich: Nordkorea hat den Übergang zur Nuklearmacht erfolgreich vollzogen, was auch zu einem grundlegenden Wandel von Nordkoreas Status innerhalb der internationalen Gemeinschaft geführt habe. In einem von der nordkoreanischen Nachrichtenagentur KCNA veröffentlichten Bericht heißt es entsprechend: »Falls die DVRK sich mit den USA an einen Tisch setzt, dann zu einem Dialog zwischen Atommächten, nicht, damit eine Seite die andere dazu zwingt, Atomwaffen abzubauen.«¹² Diese Darstellungen legen nahe, dass der Weg zur Denuklearisierung Nordkoreas aller Voraussicht nach beschwerlich, komplex und (politisch wie auch ökonomisch) außerordentlich kostspielig werden wird.

Seit 2015/16 hat ein weiterer Schlüsselbegriff Einzug in den nordkoreanischen Nuklearstaatsdiskurs gehalten: der Präventivschlag. Solche atomaren Angriffe seien demnach eine Option, wenn »imminente Versuche zur Zerstörung Nordkoreas« festgestellt würden. Li Yong Pil, der Direktor eines dem nordkoreanischen Außenministerium angeschlossenen Forschungsinstituts zu Fragen der Beziehungen zur USA, führte etwa aus, dass nukleare Präventivschläge kein Monopol der USA seien: »Sollten wir sehen, dass die USA uns dies antun, würden wir ihnen zuvorkommen. [...] Die Technologie dazu haben wir.«¹³

Nuclear War in Korea«, in: *NAPSNet Policy Forum*, 21.4.2011, <<http://nautilus.org/napsnet/napsnet-policy-forum/11-09-hayes-bruce/>> (Zugriff am 23.3.2018).

⁸ »Foreign Ministry Issues Memorandum on N-Issue«, KCNA, 21.4.2010.

⁹ Hayes/Bruce, »North Korean Nuclear Nationalism« [wie Fn. 7]; vgl. auch Eric J. Ballbach, »North Korea's Emerging Nuclear State Identity: Discursive Construction and Performative Enactment«, in: *The Korean Journal of International Studies*, 14 (2016) 3, S. 391–414.

¹⁰ »Kim Jong Il tongjiui hyŏngmyŏngyusan« [The Revolutionary Legacy of Kim Jong Il], in: *Rodong Sinmun*, 28.12.2011.

¹¹ Vgl. »Haekkwa p'yŏnghwa« [Nukes and Peace], in: *Rodong Sinmun*, 24.4.2013.

¹² »Rodong Sinmun Urges U.S. to Give Clear Answer to Just Demand of DPRK«, KCNA, 23.4.2013: »[I]f the D.P.R.K. sits at a table with the U.S., it has to be a dialogue between nuclear weapon states, not one side forcing the other to dismantle nuclear weapons.«

¹³ »North Korea Warns It Would Use Nuclear Weapons First If Threatened«, *NBC News*, 16.10.2016, <<https://www.nbcnews.com/news/world/north-korea-warns-it-would-use-nuclear-weapons-first-if-n665791>> (Zugriff am 22.3.2018): »A preemptive nuclear strike is not something the U.S. has a monopoly on. If we see that the US would do it to us, we would do it first. [...] We have the technology«.

Nordkoreas Nuklearstreben zwischen innen- und außenpolitischen Motiven

Die Erfassung von Nordkoreas Motiven im Kontext der Nuklearfrage wird dadurch erschwert, dass diese Motive augenscheinlich nicht statisch sind. Ungeachtet dessen erlaubt eine sorgfältige Analyse nordkoreanischer Publikationen und Statements die Identifizierung einiger zentraler Beweggründe, die im Folgenden zusammengefasst werden.

Das Nuklearprogramm als Sicherheitsprojekt

Wie für alle Nuklearmächte ist der Faktor Sicherheit, verstanden als Schutz vor militärischen Interventionen und Aufrechterhaltung staatlicher Souveränität und Regimestabilität, auch für Nordkorea wesentlich für das Streben nach eigener nuklearer Bewaffnung. Denn in Nordkorea herrscht eine allumfassende und historisch konsistente Bedrohungsperzeption. So sieht die Führung das Land in einem Zustand kontinuierlicher Bedrohung von außen, verbunden mit einem existenziellen und unablässigen anti-imperialistischen Kampf. Neben historischen Erfahrungen wie der japanischen Kolonialherrschaft oder des Korea-Krieges stützt(e) sich diese Bedrohungsperzeption insbesondere auf die Stationierung taktischer US-amerikanischer Nuklearwaffen in Südkorea (zwischen 1958 und 1991), die seit 1976 (nahezu) jährlich stattfindenden gemeinsamen Militärmanövern der USA und Südkoreas sowie auf die Präsenz von US-Truppen in Ostasien.

Die Perzeption einer solchen Bedrohung hat sich nach dem Ende des Kalten Kriegs weiter verstärkt. Zum einen führten die Entwicklungen in den späten 1980er und frühen 1990er Jahren zum De-facto-Kollaps der in den 1960er Jahren abgeschlossenen Verteidigungsbündnisse Nordkoreas mit Moskau und Peking. Zum anderen trugen die immer wieder rhetorisch aufgeheizten (und 1994 sogar bis an den Rand eines neuerlichen Krieges eskalierenden) Beziehungen zu den USA dazu bei, dass Nordkorea den Besitz einer nuklearen Abschreckungskraft als unabdingbaren Garanten souveräner Existenz betrachtete, angesichts der militärischen Überlegenheit der USA und ihrer regionalen Verbündeten.

Im Umkehrschluss verwies Nordkorea seit 2012 regelmäßig darauf, dass das Nuklearprogramm »unter den gegebenen Rahmenbedingungen in Ostasien« für die nordkoreanische Führung nicht (mehr) verhandelbar sei. Angesichts der existenziellen Bedro-

hung des Landes durch die als aggressiv bezeichnete Außenpolitik der USA betonte Pyongyang immer wieder, dass letztlich nur die eigene nukleare Abschreckungskraft Nordkorea vor einem ähnlichen Schicksal wie jenem des Irak oder Libyens bewahrt habe.¹⁴ So betrachtet, sind die regelmäßigen Raketen- und Nuklearwaffentests keine Provokationen, die jeglicher Rationalität entbehren, sondern ein unverzichtbarer und inhärenter Bestandteil dieser Abschreckungslogik. Eine glaubhafte Demonstration des eigenen Abschreckungspotenzials nach innen und außen ist für die Machthaber in Pyongyang umso bedeutender, als die Abschreckungslogik nicht mit einer externen Anerkennung Nordkoreas als Nuklearmacht einhergeht.

Das Nuklearprogramm als Identitätsprojekt

Die Tatsache, dass immaterielle Faktoren wie nationales Selbstbewusstsein, Prestige und Stolz in den Texten mehrfach angesprochen werden, lässt bereits erkennen, dass die Bedeutung der Nuklearwaffen für die Machthaber in Pyongyang weit über die militärische bzw. sicherheitspolitische Dimension hinausreicht. Bezieht man neben den offiziellen Verlautbarungen die Äußerungen nordkoreanischer Vertreter in direkten Verhandlungen zum Nuklearprojekt in die Analyse ein, wird offenkundig, dass die atomare Bewaffnung für den nordkoreanischen Staat heute als zentrales Identitätsprojekt fungiert – auch wenn dessen Selbstwahrnehmung als »große und starke Nation« sich zunehmend von der Realität entfernt. Basierend auf der Perzeption, das Land werde seit jeher von allen Seiten bedroht und sei daher in einen dauerhaften anti-imperialistischen Kampf eingebunden, ist diese Identitätsbildung für die nordkoreanischen Machthaber aus mehreren Gründen von herausragender Relevanz.

¹⁴ So machten etwa nordkoreanische Unterhändler gegenüber den USA nach deren Invasion im Irak deutlich, dass man deren dortiges Verhalten genau beobachte: »Die Lektion, die wir [aus dem Irakkrieg] lernen, lautet, dass [...] nur der Besitz einer nuklearen Abschreckungswaffe eine Invasion verhindern kann.« Vgl. Jonathan D. Pollack, *No Exit: North Korea, Nuclear Weapons, and International Security*, New York: Routledge, 2011, S. 141.

Diese Konstruktionen dienen dazu, dauerhafte Grenzen zwischen dem Selbst und dem Anderen zu ziehen.

Zum einen dienen diese Konstruktionen dem Zweck, dauerhafte Grenzen zwischen Innen und Außen, dem Selbst und dem Anderen zu ziehen – sie »schreiben« nordkoreanische Identität und forcieren im Angesicht äußerer Feinde innenpolitische Geschlossenheit. Solche historisch konsistenten Bedrohungsdiskurse durchziehen nach wie vor die gesamte staatliche Rhetorik über die USA und tragen so dazu bei, öffentliche Ängste zu normalisieren und zu institutionalisieren. Insbesondere in autoritären Staaten wie Nordkorea, in denen Bedrohungsdiskurse strikt hegemonial kontrolliert werden und gleichzeitig die Möglichkeiten freier Informationsgewinnung stark beschränkt sind, entfalten solche Diskurse Wirkungsmacht. Auf gesellschaftlicher Ebene begünstigen sie die Herausbildung einer »permanenten Belagerungsmentalität«, welche die nordkoreanische Führung als strategischen Bestandteil ihrer Bemühungen betrachtet, die Gesellschaft und die politische Klasse zusammenzuhalten.¹⁵ Nordkorea kann demnach durchaus als »camp society« im Sinne Giorgio Agambens betrachtet werden – als eine Gesellschaft, in welcher der Ausnahmezustand zum Paradigma des Regierens wird und ein der Legitimationsstrategie der Führung inhärentes Element darstellt.

Zum anderen werden durch die omnipräsenten Bedrohungsszenarien angemessene staatliche Reaktionen nahegelegt. Repräsentationen von Gefahren und Konflikten dienen damit der Rechtfertigung politischer Maßnahmen, die darauf abzielen, diese Bedrohungen einzuhegen. Der entsprechende Diskurs betont die Signifikanz sicherheitspolitischer Maßnahmen sowie den Status von Sicherheitsakteuren, stellt die präferierte Versorgung dieser Akteure mit Ressourcen für bestimmte nationale Projekte – seien sie ideologisch und/oder politisch – sicher und lenkt die Öffentlichkeit gleichzeitig von drängenderen sozialen Problemen ab. So betrachtet, lassen die Bedrohungskonstruktionen Nordkoreas Nuklearprogramm innenpolitisch angemessen und logisch erscheinen. Es ist mehr als wahrscheinlich, dass ohne derlei ausgeprägte Bedrohungs- und Konfliktkonstruktionen das Nuklearprogramm auch in Nordkorea nicht lang-

fristig aufrechterhalten werden könnte. Denn auch in einem totalitären Staat erfordert die Umsetzung und Aufrechterhaltung eines solch kosten- und ressourcenintensiven Projekts ein Mindestmaß an innenpolitischer Legitimation – insbesondere angesichts einer Vielzahl dringlicher wirtschaftlicher und sozialer Herausforderungen.

Das Nuklearprogramm als historisches Projekt

Dem Nuklearprogramm wird im nordkoreanischen Diskurs eine herausragende historische Bedeutung beigemessen. Der Ursprung dieses Motivs liegt in der Erfahrung des »nationalen Ruins«, des vollständigen Verlustes staatlicher Unabhängigkeit, Souveränität und koreanischer Identität durch die japanische Kolonialherrschaft in Korea (1910 – 1945). Diese Erfahrung stellt den Ausgangspunkt des nordkoreanischen »nation building« dar: Denn neben die Abgrenzung von externen Anderen tritt damit jene von der eigenen Geschichte als ehemals kolonialisierter und militärisch unterlegener Staat.¹⁶ Folglich wird die Verhinderung des Verlusts nationaler Unabhängigkeit und Souveränität, und zwar mit allen dafür notwendigen Mitteln, als zentrale Lektion aus dem Erleben des nationalen Ruins betrachtet, der im gesellschaftlichen und politischen Diskurs die Rolle von Nordkoreas »Nie wieder« einnimmt.

Von dieser historischen Erfahrung wird eine direkte Linie zu den gegenwärtigen Auseinandersetzungen mit den USA um Nordkoreas Nuklearprogramm gezogen, die von Nordkorea immer wieder als »show-down« bezeichnet wird, der über die Souveränität und Unabhängigkeit Nordkoreas entscheide.¹⁷ Da Friede nie garantiert und Krieg nur über Abschreckung verhindert werden könne, stelle militärische Schlagkraft die einzige Option dar, diese primären nordkoreanischen Staatsziele sicherzustellen.¹⁸ Indem das Nuklearprogramm innerhalb dieses übergreifenden historischen Bezugssystems verortet wird, wird die Auseinandersetzung mit den USA zum

¹⁵ Selig Harrison, *Korean Endgame: A Strategy for Reunification and U.S. Disengagement*, Princeton: Princeton University Press, 2002, S. xvii.

¹⁶ Vgl. Eric J. Ballbach, »The History of the Present: Foundational Meta-Narratives in Contemporary North Korean Discourse«, in: *S/N Korean Humanities*, 1 (2015) 2, S. 79 – 100.

¹⁷ Vgl. etwa Ri Jong Chol, *Songun Politics in Korea*, Pyongyang: Foreign Languages Publishing House, 2012, S. 41.

¹⁸ Song Baek Jo, *The Leadership Philosophy of Kim Jong Il*, Pyongyang: Foreign Languages Publishing House, 1999, S. 200.

gegenwärtigen Kapitel in den Bemühungen Koreas um Unabhängigkeit und Souveränität erklärt.

Das Nuklearprogramm als Verhandlungsmasse

In der Vergangenheit diente das Nuklearprogramm den Machthabern in Pyongyang zudem als Möglichkeit, der internationalen Gemeinschaft Zugeständnisse abzurufen. Angewiesen auf externe Hilfe, hat Nordkorea wiederholt solche Hilfen mittels außenpolitischer Konfrontation und nuklearer Drohungen vom Ausland zu erpressen versucht. Zuletzt hatte sich Nordkorea im Februar 2012 im sogenannten Leap Day Agreement zu einem Raketen- und Nukleartestmoratorium sowie zur Rückkehr an den Verhandlungstisch verpflichtet und dafür im Gegenzug Nahrungsmittelhilfen bekommen.¹⁹ Gleichwohl haben sich die Vorzeichen durch Nordkoreas faktischen Übergang zur Nuklearmacht grundlegend verändert. Mehrfach betonte Pyongyang seither, dass die nordkoreanischen Nuklearwaffen nicht mehr verhandelbar seien. Dennoch hat es exakt dies nun im Zuge der jüngsten Annäherung an die internationale Gemeinschaft in Aussicht gestellt, was die Frage aufwirft, wie sich diese wechselhafte Politik erklären lässt.

Nordkoreas Außenpolitik in der Nuklearfrage: Zwischen Autonomiestreben und Einflusspolitik

Nordkoreas Außenpolitik in der Nuklearfrage deckt sich in vielerlei Hinsicht mit der generellen außenpolitischen Strategie des Landes, die auf einer »deutlich realpolitischen Sichtweise der Staatenwelt« basiert und in welcher Souveränität und Macht »die zentralen Kategorien in der kognitiven Wahrnehmung und Bewertung internationaler Zusammenhänge« darstellen.²⁰ Konkret schlägt sich dies in einer dualen Strategie aus Autonomiestreben und Einflussmaximierung nieder, die als zwei Formen von Macht-

politik verstanden werden.²¹ Während eine Autonomie- oder auch Abwehrpolitik »der Bewahrung oder Stärkung der eigenen Unabhängigkeit von anderen Staaten« bzw. einer »Abwehr neuer oder der Verminderung bestehender Abhängigkeiten von anderen Staaten« dient, versuchen Staaten, durch eine Einflusspolitik »bestimmte Interaktionsprozesse mit anderen Staaten und die daraus hervorgehenden Politikergebnisse in ihrem Sinne zu lenken«.²² In der Praxis setzt Nordkorea also dann auf eine Abwehrpolitik, wenn die Sicherheit des Landes bzw. das Überleben des Regimes als gefährdet betrachtet werden oder wenn gegenüber anderen Staaten Autonomiegewinne möglich sind bzw. Autonomieverluste drohen. Die wiederholte Nichteinhaltung oder die Auflösung bestehender Verpflichtungen aus bi- oder multilateralen Vereinbarungen sowie die Ablehnung neuer Verpflichtungen fallen ebenso darunter wie die grundlegend skeptische Haltung gegenüber Kooperation, welche asymmetrische Interdependenzen, das heißt Abhängigkeiten zuungunsten Pyongyangs, zu schaffen oder zu verstärken droht.

Wenn Nordkorea im Kontext der Nuklearfrage hingegen eine Einflusspolitik betreibt, sucht es nach Mitteln, die geeignet sind, die gewünschte Beeinflussung zu ermöglichen, zu gewährleisten und auszubauen. Gegenüber den mächtigeren Staaten Ostasiens trachtet Pyongyang daher sowohl bilateral als auch im Rahmen multilateraler Institutionen danach, sich Mitsprachemöglichkeiten zu sichern.²³

¹⁹ Vgl. etwa Hanns Günther Hilpert/Oliver Meier, *Kurskorrektur im Umgang mit Nordkoreas Atomprogramm? Verhandlungsoptionen im Lichte des nuklearen Nichtverbreitungsvertrages*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2013 (SWP-Aktuell 31/2013).

²⁰ Patrick Köllner, »Nordkoreas Außen- und Sicherheitspolitik im Zeichen der Krisen«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 53 (25.8.2003) 35/36, S. 25–31 (26).

²¹ Vgl. Eric J. Ballbach, »Between Autonomy and Influence? Multilateralism and North Korean Foreign Policy in the Six-Party Talks«, in: Rüdiger Frank u. a. (Hg.), *Korea 2013 – Politics, Economy and Society*, Leiden/Boston: Brill, 2013, S. 215–239; Paik Hak-soon, »Die Außenpolitik Nordkoreas: Autonomie oder Annäherung«, in: Eun-Jeung Lee/Hannes B. Mosler (Hg.), *Länderbericht Korea*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2015, S. 497–507.

²² Vgl. Rainer Baumann/Volker Rittberger/Wolfgang Wagner, *Macht und Machtpolitik: Neorealistische Außenpolitiktheorie und Prognosen für die deutsche Außenpolitik nach der Vereinigung*, Tübingen 1998 (Tübinger Arbeitspapiere zur internationalen Politik und Friedensforschung, Nr. 30), <<https://publikationen.uni-tuebingen.de/xmlui/bitstream/handle/10900/47201/pdf/tap30.pdf>> (Zugriff am 6.6.2018).

²³ Vgl. grundlegend auch Joseph M. Grieco, »The Maastricht Treaty, Economic and Monetary Union and the Neorealist Research Programme«, in: *Review of International Studies*, 21 (1995) 1, S. 21–40.

Ausblick

Die seit Beginn des Jahres 2018 zu beobachtende innerkoreanische Annäherung sowie die Wiederaufnahme des Dialogs zwischen Nordkorea und den USA, die im Juni 2018 in ein erstes Gipfeltreffen der beiden Staatsscheffs mündete, nährte international die Hoffnung auf eine endgültige und friedliche Lösung der Nuklearfrage auf der koreanischen Halbinsel. Insbesondere vor dem Hintergrund der sukzessiven Eskalation der Beziehungen zwischen Nordkorea und den USA stellt die jüngste Annäherung zweifelsohne einen bedeutsamen Schritt dar. Wenngleich sowohl seitens der USA wie auch Nordkoreas gegenwärtig vermehrt auf die Möglichkeit der Denuklearisierung der koreanischen Halbinsel Bezug genommen wird, lässt sich seit dem Gipfeltreffen zwischen Donald Trump und Kim Jong Un kein wesentlicher Diskurswandel in Nordkorea feststellen. Kim Jong Uns Ende 2017 getroffene Aussage, Nordkorea habe seine »nukleare Verteidigungskraft« erlangt, ist in diesem Kontext überaus bedeutsam. In der Tat ist zu erkennen, dass sich Nordkorea seither vermehrt der zweiten Säule der nationalen Byungjin-Strategie zuwendet, welche die simultane Entwicklung des Nuklearprogramms und der nationalen Wirtschaft propagiert. Dies macht aus Sicht Pyongyangs in Anbetracht der seit 2017 verschärften Sanktionen gegen Nordkorea eine Wiederaufnahme des Dialogs mit der internationalen Gemeinschaft zwar zwingend notwendig, um mittelfristig deren Geschlossenheit in der Sanktionsfrage aufzuweichen. Die Wahrscheinlichkeit, dass das Nuklearprogramm vollständig aufgegeben wird, ist aber aus verschiedenen Gründen bis auf Weiteres eher gering: angesichts des enormen politischen und ökonomischen Kapitals, das Nordkorea investierte, des weiterhin bestehenden Misstrauens zwischen den involvierten Akteuren und der weit über Sicherheitsfaktoren hinausreichenden Bedeutung des Nuklearprogramms für die Machthaber in Pyongyang.



**Online-Dossier zur SWP-Studie:
Weitere SWP-Publikationen**

http://bit.ly/SWP18TDNK_Koreanische_Halbinsel

Hanns Günther Hilpert/Elisabeth Suh

Südkorea: Zwischen allen Stühlen oder an allen Tischen?

Im Anschluss an die Befreiung Koreas von seinen japanischen Kolonialherren wurde die koreanische Halbinsel 1945 in zwei Besatzungszonen geteilt. Die amerikanische Zone im Süden proklamierte 1948 im Anschluss an UN-mandatierte Wahlen und Verfassungsgebung die Republik Korea (RK), während Kim Il Sung im Norden die Demokratische Volksrepublik Korea (DVRK) ausrief und dabei die Unterstützung der Sowjetunion und Chinas genoss. Der Korea-Krieg, der 1950 mit dem Einmarsch Nordkoreas in den Süden begann und 1953 im Waffenstillstandsabkommen von Panmunjom endete, verfestigte die Konfrontation zwischen den beiden koreanischen Staaten.

Die seit über siebenzig Jahren bestehende Teilung und der faktisch andauernde Kriegszustand bestimmen bis heute maßgeblich die Innen- und Außenpolitik Südkoreas. Während die militärische Allianz mit den USA die nationale Souveränität und territoriale Integrität Südkoreas garantierte, hat der Süden gegenüber dem Norden den Wettbewerb der Systeme mittlerweile für sich entschieden. Die gut 50 Millionen Einwohner zählende Republik Korea hat sich zu einer stabilen, reifen Demokratie entwickelt, gehört als modernes Industrieland zu den Ländern mit höheren Einkommen und ist unter anderem Mitglied von OECD und G20.

Vielfältige Bedrohungen aus dem Norden

Doch die Sicherheit, die staatliche Existenz und die politische Identität sowie die sozioökonomische Stabilität Südkoreas werden nach wie vor vom nordkoreanischen Nachbarn unmittelbar bedroht.

Die DVRK betrachtet die RK als einen von den USA kolonialistisch abhängigen Marionettenstaat und spricht dem Süden jegliche Legitimation in nationalen Angelegenheiten ab. Nordkoreanische Versuche, die Wiedervereinigung wie im Korea-Krieg mit militärischer Gewalt herbeizuführen, bleiben für Süd-

koreas Sicherheitspolitiker grundsätzlich vorstellbar. Tatsächlich sah sich Südkorea in der Vergangenheit mehrfach militärischen Aggressionen aus dem Norden ausgesetzt: Auf den südkoreanischen Präsidenten Park Chung-hee wurden zwei Mordanschläge verübt, entlang der sogenannten Nördlichen Grenzlinie (Northern Limit Line, NLL) wurden immer wieder Angriffe auf südkoreanische Schiffe unternommen, und die demilitarisierte Zone (DMZ) entlang des 38. Breitengrads war Schauplatz zahlreicher militärischer Zwischenfälle. Im Jahr 2010 wurde die südkoreanische Korvette *Cheonan* von einem Torpedo versenkt und die südkoreanische Insel Yeonpyeong geriet unter nordkoreanischen Artilleriebeschuss. Entsprechend argwöhnisch betrachtet man in Südkorea Forderungen Nordkoreas nach brüderlicher Zusammenarbeit.

Die militärische Bedrohung durch Nordkorea ist sowohl konventioneller als auch nuklearer Natur. Zwar ist Südkorea militärtechnologisch überlegen, und in einer militärischen Auseinandersetzung würde der Süden, zumal mit amerikanischer Unterstützung, auf Dauer über den Norden obsiegen. Fürchten muss Südkorea aber eine überraschende Attacke – ähnlich wie im Jahr 2010 – oder eine Vergeltung Nordkoreas, etwa in Reaktion auf einen tatsächlichen oder vermeintlichen Präemptions- oder Präventionsschlag der USA.¹ Südkoreas Hauptstadt-Metropole Seoul liegt nur 50 Kilometer südlich des 38. Breitengrads und damit in unmittelbarer Reichweite eines Teils der circa 15 000 Artilleriegeschütze, die Nordkorea dort stationiert hat. Schätzungen zufolge müsste der Großraum Seoul-Incheon bei einem nuklearen oder thermonuklearen Angriff mit 400 000

¹ Léonie Allard/Mathieu Duchâtel/François Godement, *Pre-Emptying Defeat: In Search of North Korea's Nuclear Doctrine*, London: European Council on Foreign Relations, November 2017 (Policy brief 237), S. 5.

bis 3 800 000 zivilen Todesopfern rechnen.² Das gesamte südkoreanische Territorium liegt in Reichweite nordkoreanischer Kurzstreckenraketen. Einige dieser Raketen lassen sich mit nuklearen Sprengköpfen bestücken.³ Zudem könnte Nordkorea seine Artilleriegeschütze wie auch Kurzstreckenraketen mit biologischen und chemischen Kampfstoffen ausstatten.

Die politische und ökonomische Instabilität der DVRK bildet den zweiten großen Bedrohungs-komplex. Nicht nur birgt ein Kollaps Nordkoreas unabsehbare Sicherheitsrisiken. Im Zuge der dann wahrscheinlich folgenden Wiedervereinigung kämen auf Südkorea enorme ökonomische Kosten zu: für den Wiederaufbau des nördlichen Landesteils, für die Angleichung der Lebensverhältnisse. Südkorea selbst wäre immensen sozialen Belastungen und heftigen innenpolitischen Konflikten ausgesetzt.

Dilemmata

Südkoreas außenpolitische Konstellation ist extrem. Das Land befindet sich in unmittelbarer Nachbarschaft zu den Schwergewichten China, Russland, Japan und ist aufgrund seiner tiefen Einbindung in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung ökonomisch leicht verwundbar. Die wichtigen außenpolitischen Ziele des Landes — erstens die Bedrohung aus dem Norden abzuwehren, zweitens trotz der sich zuspitzenden sino-amerikanischen Mächterivalität ein gedeihliches Verhältnis zu China zu wahren und drittens die Tür zur Wiedervereinigung mit dem Norden offen zu halten — sind kaum unter einen Hut zu bringen. Zudem ist Südkoreas Politik und Gesellschaft in der Frage, wie mit dem Norden umzugehen ist, zwischen einem konservativen und einem progressiven Lager tief gespalten.

Die Konservativen betrachten Nordkorea als Feind und als überregionale Bedrohung, der gemeinsam mit den USA und der internationalen Gemeinschaft zu begegnen ist. Militärische Abschreckung, Sanktionen gegen Nordkorea sowie politischer Druck auf China gelten hierbei als probate Mittel, um Nordkorea zu

denuklearisieren, eine Öffnung des Nordens zu erzwingen und eine Wiedervereinigung nach einem Regimekollaps zu ermöglichen. Die Progressiven betonen die nationale Autonomie und Unabhängigkeit — gerade in Abgrenzung zu den USA — und sehen Nordkorea als einen »verarmten Landsmann«, der aus einem Unsicherheitsgefühl heraus agiert. Über Dialog und normalisierte Beziehungen gelte es, die politische Teilung und die ideologische Konfrontation zu überwinden und durch gemeinsame Vertrauens- und Friedensbildung zu ersetzen. Humanitäre und wirtschaftliche Zusammenarbeit sollen im Norden positive Entwicklungsimpulse geben.⁴

Der Dissens in der südkoreanischen Gesellschaft schwächt die Kohärenz der Außenpolitik Südkoreas.

Diese ideologische Spaltung und der gravierende Dissens in der südkoreanischen Gesellschaft schwächen die Kohärenz der vom Süden betriebenen Außenpolitik. Präsidentschaftswechsel markieren immer wieder Kehrtwendungen und Neuausrichtungen.

Die seit 1953 bestehende amerikanisch-südkoreanische Allianz hat es zwar vermocht, Südkorea verlässlich gegen den Norden zu schützen, aber in der Bewertung der Bedrohungslage und in ihren außen- und sicherheitspolitischen Prioritätensetzungen stimmen die Allianzpartner nicht immer überein. So stehen für Seoul die Kriegsrisiken auf der koreanischen Halbinsel im Vordergrund, für Washington die Proliferationsrisiken und die nukleare Bedrohung des amerikanischen Festlands.⁵ In Hinblick auf Amerika muss Südkorea zweierlei befürchten: Einerseits könnte eine isolationistische USA sich von der koreanischen Halbinsel zurückziehen, wie es Donald Trump im amerikanischen Präsidentschaftswahlkampf wie auch in der Singapurser Pressekonferenz ankündigte. Andererseits könnten die USA versucht sein, Nordkorea mit militärischer Gewalt nuklear zu entwerfen, wie Amerikas neuer Sicherheitsberater John Bolton noch vier Wochen vor seiner Ernennung

² Michael J. Zagurek, »A Hypothetical Nuclear Attack on Seoul and Tokyo: The Human Cost of War on the Korean Peninsula«, 38NorthH, 4.10.2017, <<https://www.38north.org/2017/10/mzagurek100417/>> (Zugriff am 23.3.2018).

³ Jung H. Pak/Sue Mi Terry/Bruce Klingner, »Ex-CIA Analysts Explain Why a Bloody Nose Policy on North Korea Would Backfire«, Washington, D.C.: Brookings, 12.2.2018; Allard/Duchâtel/Godement, *Pre-Emptying Defeat* [wie Fn. 1], S. 4f.

⁴ Kim Choong-Nam, »The Roh Moo Hyun Government's Policy toward North Korea«, in: *International Journal of Korean Studies*, 9 (2005) 2, S. 1 – 33 (8).

⁵ Zu Südkoreas Allianz-Dilemma vgl. Scott Snyder, »A Comparison of U.S. and South Korean National Security Strategies: Implications for Alliance Coordination toward North Korea«, in: Philip W. Yun/Gi-wook Shin, *North Korea: 2005 and Beyond*, Stanford, Cal.: The Walter H. Shorenstein Asia-Pacific Research Center, 2006, S. 149 – 166.

argumentierte.⁶ Der Singapur-Gipfel hat zwar die sicherheitspolitische Situation auf der koreanischen Halbinsel – zumindest vorläufig – entspannt. Dennoch bleibt Südkoreas Sicherheitspolitik auf Gedeih und Verderb auf ein Einvernehmen mit den USA angewiesen. Darüber hinaus sieht die DVRK die USA als einzigen relevanten Gesprächspartner in sicherheitspolitischen und insbesondere nuklearen Fragen. Tatsächlich ist die RK nicht Vertragspartner des Waffenstillstandsabkommens von 1953.

Südkoreas Blick auf China ist von Zwiespalt geprägt. Einerseits ist die RK von China in hohem Maße ökonomisch abhängig; zudem bedürfen eine diplomatische Lösung des Konflikts mit Nordkorea, ein Friedensvertrag und -regime sowie eine spätere koreanische Wiedervereinigung Chinas Einvernehmen. Andererseits gibt es vielerlei Gründe für Skepsis und Misstrauen.⁷ Vor allem Chinas offensiver geopolitischer Machtanspruch in Asien, die autoritäre Natur des Regimes und seine zwiespältige Nordkorea-Politik zeigen Südkorea immer wieder die Grenzen einer Partnerschaft auf. Zwar lehnt Peking Nordkoreas nukleare Bewaffnung und aggressives außenpolitisches Verhalten ab, sieht den Konflikt jedoch im Kontext sino-amerikanischer Großmächterivalität und priorisiert Stabilität und Erhaltung des geostrategischen Status quo auf der koreanischen Halbinsel.

China vermied es denn auch im Jahr 2010, Pyongyangs militärische Aggressionen zu verurteilen, und strafte 2016/17 aufgrund der Installierung des US-amerikanischen THAAD-Raketenabwehrsystems (Terminal High Altitude Area Defense) in der RK südkoreanische Unternehmen mit eigenen Sanktionen ab. Die Sanktionen sind inzwischen zwar ausgesetzt, der Konflikt hat Seoul aber gelehrt, dass es von China weder die Ausübung des gebotenen Drucks auf Nordkorea noch Verständnis für den Schutz des Landes gegen nordkoreanische Raketenangriffe erwarten kann.

Einwirkungsmöglichkeiten

Grundsätzlich kann Südkorea auf die DVRK durch militärische Abschreckung, Sanktionen und Diplomatie einwirken.

Südkoreas militärische Abschreckungsfähigkeit und Verteidigung basiert auf dem gegenseitigen Beistandspakt (Mutual Defense Treaty) mit den USA. 28 500 US-Soldaten sind in Südkorea stationiert. Gemeinsam mit den rund 630 000 südkoreanischen Soldaten sind sie einem integrierten Oberkommando unterstellt, das im Kriegsfall unter amerikanischem Oberbefehl steht. Zur Demonstration der militärischen Stärke und Übung der Einsatzbereitschaft finden alljährlich gemeinsame Manöver statt, die Präsident Trump unter dem Eindruck des Singapur-Gipfels unilateral aussetzte. Außerdem ist Südkorea in die erweiterte nukleare Abschreckung der USA einbezogen. Seit 1991 sind in Südkorea keine Nuklearwaffen der USA mehr stationiert. Nach dem Willen der Moon-Administration soll das auch so bleiben.⁸ Neu installiert wurde 2017 aber das THAAD-Raketenabwehrsystem, vor allem zum Schutz des südlichen Landesteils und der dort stationierten US-Militärbasen. Zudem arbeitet Südkorea an einer eigenen Raketenabwehr. Bereits heute verfügt das südkoreanische Militär über eine Reihe von Drohnensystemen, Marschflugkörpern und selbstentwickelten ballistischen Raketen.⁹

Südkorea beteiligt sich nicht nur umfänglich an dem vom UN-Sicherheitsrat implementierten Sanktionsregime, sondern wirkt auch proaktiv auf Drittstaaten ein, die UN-Sanktionen tatsächlich umzusetzen. Südkoreas Diplomaten weisen ausländische Behörden auf die Aktivitäten illegal agierender nordkoreanischer Netzwerke hin oder protestieren gegen Sanktionsverstöße. Die einst beträchtliche innerkoreanische wirtschaftliche Zusammenarbeit wurde von den konservativen Administrationen unter den Präsidenten Lee Myung-bak (2008 – 2013) und Park Geun-hye (2013 – 2017) praktisch auf null zurückgefahren. Insofern verfügt die RK über keinen eigenen Sanktionsspielraum mehr. Sie kann allerdings über eine Lockerung des Sanktionsregimes und die Wiederaufnahme wirtschaftlicher und entwicklungspolitischer Beziehungen dem Norden gegenüber positive Anreize setzen.

⁶ John Bolton, »The Legal Case for Striking North Korea First«, in: *Wall Street Journal*, 28.2.2018.

⁷ Siehe Jae Ho Chung/Jiyeon Kim, »Is South Korea in China's Orbit? Assessing Seoul's Perceptions and Policies«, in: *Asia Policy*, 21 (Januar 2016), S. 123 – 145.

⁸ Jesse Johnson, »South Korean Defense Chief Skeptical of North Nuclear Threats, Says Tactical Nukes Won't Be Re-introduced to Peninsula«, in: *Japan Times*, 29.1.2018.

⁹ Als Überblick vgl. Edward Kwon, »South Korea's Deterrence against North Korea's WMD«, in: *East Asia*, 35 (2018) 2, S. 1 – 21.

Präsident Moon Jae-in ist überzeugt, dass Gespräche die spannungsgeladene Situation deeskalieren.

Bis auf Weiteres verbleibt das Instrument der Diplomatie. Die im Mai 2017 angetretene progressive Regierung unter Präsident Moon Jae-in ist überzeugt, dass Gespräche die spannungsgeladene Situation deeskalieren, zukünftige Konflikte verhindern und generell zur Überzeugungsarbeit genutzt werden können. Präsident Moons Mantra der Führungsrolle Südkoreas und einer gesamt-koreanischen Verantwortung spricht dabei den im Norden wie im Süden gleichermaßen virulenten Ethos von ethnischem Nationalismus und koreanischer Unabhängigkeit an.

Südkoreas Diplomatie kann aber auch mittelbar Einfluss auf Nordkorea nehmen. Als Bündnispartner der USA sollten Seouls Sicherheitsbedürfnisse und -präferenzen in den Überlegungen und Entscheidungen Washingtons berücksichtigt werden. In welchem Maße Südkorea wie auch Japan in der primär an Amerikas Eigeninteressen orientierten Außenpolitik der Trump-Administration noch präsent sind, bleibt gleichwohl abzuwarten.

Prinzipiell wären Südkoreas Gesellschaft, Wirtschaft und Politik wegen der räumlichen Nähe und der gemeinsamen Sprache und Kultur dafür prädestiniert, auf individueller und zivilgesellschaftlicher Ebene auf Nordkorea einzuwirken. Aufgrund des Nationalen Sicherheitsgesetzes von 1948 sind der Bevölkerung aber jegliche Kontakte mit dem Norden streng untersagt. Eine Tätigkeit südkoreanischer zivilgesellschaftlicher Gruppen im Norden ist damit nahezu ausgeschlossen.¹⁰

Innerkoreanische Beziehungen

Bis heute grundlegend für die innerkoreanischen Beziehungen sind zwei Vereinbarungen von 1991 und 1992: Das sogenannte »Basic Agreement« legt Prinzipien der innerkoreanischen Versöhnung und Verbesserung der Beziehungen fest, während die »Joint Declaration on Denuclearization« das Versprechen beider koreanischer Staaten enthält, keine Nuklearwaffen zu produzieren, zu testen oder zu stationieren. Die hier gemeinsam herausgearbeiteten

Grundsätze einer friedlichen Zusammenarbeit ebneten den Weg zu den historischen Gipfeltreffen der Präsidenten Kim Dae-jung (2000) und Roh Moo-hyun (2007) mit Nordkoreas damaligem Machthaber Kim Jong Il. Während dieser »Sonnenscheinpolitik« genannten Phase (1998–2008) erfolgte eine vielfältige bilaterale Annäherung. Südkoreas auf Entspannung, Aussöhnung und Entwicklung zielende Politik zeitigte positive Ergebnisse im humanitären und wirtschaftlichen Bereich: Sie ermöglichte zahlreiche Familienbegegnungstreffen, stabilisierte die Nahrungsmittelversorgung im Norden und erlaubte südkoreanischen Besuchern und Investoren den Zutritt zur Touristenzone Keumgang und zur Sonderwirtschaftszone Kaesong.

In den Sechsparteiengesprächen zeigte sich die regierende Roh-Administration gegenüber Nordkoreas Sicherheitsforderungen verständnisvoll. In der Menschenrechtspolitik blieb sie zurückhaltend. Trotz derartigen Entgegenkommens vermochte sie aber nicht, auf Nordkoreas außenpolitisches Verhalten Einfluss zu nehmen. Im Gegenteil: Nordkoreas 2006 begonnene Nuklear- und Raketentests unterminierten die Entspannungspolitik. Die unveränderte Bedrohungslage war unter anderem dafür verantwortlich, dass die konservativen Präsidenten Lee Myung-bak und Park Geun-hye die akkommodierende Politik ihrer Vorgänger beendeten und die humanitäre und wirtschaftliche Zusammenarbeit an strikte Konditionen knüpften. Auf den Sonnenschein folgte eine neue Eiszeit (2008–2017).

Der Amtsantritt Präsident Moons (2017) markierte die Rückkehr zu den Grundgedanken der Sonnenscheinpolitik. Der neue Präsident kündigte an, mit dem Norden einen Dialogprozess einzuleiten, an dessen Ende ein Friedensarrangement und die vollständige, verifizierbare und irreversible Denuklearisierung Nordkoreas stehen sollte. Im Juli 2017 versicherte er in seiner Berliner Rede die Priorisierung der Friedensschaffung und stellte das Thema Wiedervereinigung hintan. Für den Nord-Süd-Dialog legte er zwei Bedingungen fest: das Ende der sicherheitspolitischen Provokationen gegenüber Südkorea und seinen Allianzpartnern sowie die Bereitschaft, mit den USA einen Dialogprozess bezüglich der Nuklearfrage aufzunehmen.

Der unverhohlenen Skepsis in Washington gegenüber innerkoreanischen Gesprächen sucht Moons Administration durch Transparenz (hinsichtlich der eigenen Ziele und Prinzipien) und über eine enge

¹⁰ Diane B. Kraft, »South Korea's National Security Law: A Tool of Oppression in an Insecure World«, in: *Wisconsin International Law Journal*, 24 (2006) 2, S. 627–659.

Abstimmung mit dem Bündnispartner zu begegnen.¹¹ Da Seoul die internationale Druck- und Sanktionspolitik gegenüber Nordkorea explizit unterstützt, ist Südkoreas Ansatz zudem kompatibel mit Amerikas Strategie des »maximum pressure and engagement«. In einer programmatischen Rede vor dem südkoreanischen Parlament stellte Präsident Moon im November 2017 allerdings klar, dass es keinen militärischen Angriff der USA ohne Seouls Zustimmung geben dürfe.

Moons zahlreiche Gesprächsangebote stießen in Pjöngjang zunächst auf beharrliches Desinteresse. Die Olympischen Winterspiele im Februar 2018 boten jedoch die Gelegenheit, über Sportdiplomatie direkte Kontakte wiederaufzunehmen und einen Prozess des Dialogs einzuleiten. Eine Sonderdelegation Seouls vereinbarte Anfang März ein innerkoreanisches Gipfeltreffen am 27. April auf der südkoreanischen Grenzseite in Panmunjom und übermittelte Pjöngjangs Bereitschaft zu einem Gipfeltreffen mit US-Präsident Donald Trump. Zuvor hatte Nordkorea ein Nuklear- und Raketentestmoratorium verkündet, auf Kritik am alljährlichen südkoreanisch-amerikanischen Frühjahrsmanöver verzichtet und damit Seouls Bedingungen für innerkoreanischen Dialog erfüllt. Auf dem Nord-Süd-Gipfel gelobten Moon Jae-in und Kim Jong Un in der Panmunjom-Erklärung, auf Versöhnung, Frieden und Wohlstand hinzuarbeiten. Beide Seiten vereinbarten die umfangreiche Wiederaufnahme innerkoreanischer Dialoge und Zusammenarbeit, den Abbau der militärischen Spannungen entlang von Demarkationslinie und Seegrenzen, gemeinsame Anstrengungen für einen Friedensvertrag und erklärten eine nuklearwaffenfreie koreanische Halbinsel zum gemeinsamen Ziel. In der Panmunjom-Erklärung erkennt die DVRK erstmalig die RK als Verhandlungspartnerin sowohl in sicherheitspolitischen Fragen als auch für die Aushandlung eines Friedensabkommens an. Die zügig begonnene Umsetzung der Gipfelvereinbarungen, insbesondere die Wiederaufnahme von Militärgesprächen, auf deren Agenda unter anderem der Abzug nordkoreanischer Artillerie von der Grenzlinie steht, gibt Anlass zu Optimismus.

Im Ringen um Mitsprache und Mitgestaltung

Militärische Drohungen Nordkoreas, Wirtschaftssanktionen Chinas, Skepsis und Sorge in Bezug auf Washington: In dem Konflikt um Nordkoreas Nuklearprogramm saß die RK im Jahr 2017 zwischen allen Stühlen und schien in einer existenziellen nationalen Frage ohne Rückhalt und ohne sichtlichen Einfluss zu sein. In dieser Situation bemühte sich Präsident Moon zunächst um die Wiederaufnahme des Dialogs mit dem Norden, verfolgte gegenüber Washington eine aktive Moderations- und Vermittlungsstrategie und ersuchte in Peking, Moskau, Tokio wie auch in Berlin und Brüssel um diplomatischen Beistand. Politisch und medial schuf die Moon-Administration im Zuge des innerkoreanischen Tauwetters in der ersten Jahreshälfte 2018 ein überzeugendes Narrativ für die Aufnahme nordkoreanisch-amerikanischer Verhandlungen, indem sie Pjöngjangs Abrüstungsbereitschaft und die besondere (friedensfördernde) Rolle von US-Präsident Donald Trump immer wieder hervorhob.¹²

Durch das Zustandekommen des nordkoreanisch-amerikanischen Gipfels in Singapur am 12. Juni 2018 sieht sich die Moon-Administration in ihrem Bemühen um Moderation und Vermittlung bestätigt. Die Vereinbarungen von Singapur wertet man als politische Absichtserklärungen, Denuklearisierung und Frieden herbeizuführen, die explizite Bezugnahme auf die Panmunjom-Erklärung als Anerkennung der eigenen Rolle. Zweifellos ist Präsident Trumps erratische, unkalkulierbare Nordkorea-Politik für Südkorea zutiefst verstörend. Sowohl die Drohung, Nordkorea mit »fire and fury« zu überziehen, als auch die Ankündigung, die gemeinsamen Militärmanöver auf unbestimmte Zeit auszusetzen, war mit Seoul nicht abgesprochen. In der offiziellen Rezeption gilt der Gipfel von Singapur aber als historisch einmalige Chance für eine friedliche Wendung der Ereignisse. Demgegenüber verblasst in öffentlichen Debatten die nüchterne Einsicht, in Sicherheit und Verteidigung künftig weniger auf Amerika zählen zu können.

Auch wenn die übergeordneten geopolitischen Konfrontationen und gegenläufigen Interessenlagen in der Region nach wie vor ungelöst sind und Seouls Handeln limitieren, ist es der RK gelungen, sich aus

¹¹ Bryan Harris, »US Ties Denuclearization to North Korea Talks«, in: *Financial Times*, 26.2.2018.

¹² Benjamin A. Engel, »South Korea's Strategy to Bring Peace to the Peninsula: Credit Trump«, in: *The Diplomat*, 3.5.2018.

der außenpolitischen Sackgasse herauszumanövrieren. Die RK hat sich als handlungs- und gestaltungsfähig erwiesen. Das Land hat gerade im Verhältnis zu seinen schwergewichtigen Nachbarn an Statur gewonnen. Auch für die DVRK, die prioritär wirtschaftliche Entwicklung anstrebt, wird die RK künftig ein unerlässlicher, China ausbalancierender Partner sein. Seoul scheint derzeit an allen Tischen zu sitzen.



**Online-Dossier zur SWP-Studie:
Weitere SWP-Publikationen**

http://bit.ly/SWP18TDNK_Koreanische_Halbinsel

Marco Overhaus

USA: Zwischen den Extremen

Die Politik der USA gegenüber Nordkorea bewegt sich seit dem Amtsantritt von Donald Trump im Januar 2017 zwischen Extremen. Einerseits hatte bislang keine amerikanische Regierung von Bill Clinton bis Barack Obama so unverhohlen mit militärischen Präventivschlägen gegen Nordkorea gedroht wie die Trump-Administration. Andererseits unternahm vor Trump auch noch kein anderer US-Präsident den durchaus mutigen Schritt eines Gipfeltreffens mit dem nordkoreanischen Machthaber.

Dabei bleibt das Misstrauen im gesamten politischen Spektrum der USA gegenüber den Intentionen der nordkoreanischen Führung groß. Das Scheitern vergangener Verhandlungen seit Anfang der 1990er Jahre hat in Washington den Eindruck verfestigt, dass das Regime in Pyongyang nicht ernsthaft an einem Verzicht auf sein Nuklearwaffen- und Raketenprogramm interessiert ist. Das Misstrauen hat zudem historische Wurzeln. Die USA und Nordkorea stehen sich seit dem Korea-Krieg (1950 – 1953) feindlich gegenüber. Dieser Krieg rangiert im kollektiven Gedächtnis der USA zwar weit hinter Vietnam, er war jedoch einer der »härtesten und verlustreichsten militärischen Konflikte in der US-Geschichte«.¹ Obwohl Schätzungen zu den Opferzahlen des Korea-Kriegs stark variieren, wird davon ausgegangen, dass mehr als zwei Millionen Koreaner, 600 000 chinesische sowie 36 500 US-amerikanische Soldaten in dem Konflikt ums Leben kamen.²

Der Einfluss auf die USA und deren Bedeutung für die Entwicklungen auf der koreanischen Halbinsel rühren nicht zuletzt aus dem erheblichen Militärpotenzial, über das Washington in der Region verfügt. Die USA hatten im Rahmen ihrer bilateralen Sicherheits- und Verteidigungsabkommen im Jahr 2017 rund 28 500 Soldaten in der Republik Korea

sowie knapp 40 000 in Japan stationiert.³ Im gesamten indisch-asiatisch-pazifischen Raum verfügt das US-Pazifikkommando über 375 000 Soldaten und zivile Kräfte.⁴ Das südkoreanische Verteidigungsministerium äußerte in seinem Verteidigungsweißbuch 2016 die Einschätzung, dass die USA im Fall eines Krieges mit dem Norden bis zu 690 000 Soldaten, 160 Kriegsschiffe und 2000 Flugzeuge entsenden könnten.⁵

Die Annäherung zwischen Seoul und Pyongyang, die im April 2018 in einen innerkoreanischen Gipfel mündete, sowie das Gipfeltreffen zwischen den Staatschefs der USA und Nordkoreas am 12. Juni 2018 haben die Hoffnungen auf eine diplomatische Lösung des Konflikts über das nordkoreanische Atomwaffen- und Raketenprogramm beflügelt und das Risiko eines Krieges zunächst deutlich gemindert.

Dies kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Ergebnisse des Treffens zwischen Donald Trump und Kim Jong Un weit hinter den Erwartungen selbst pessimistischer Beobachter zurückblieben. Die Gefahr einer militärischen Eskalation auf der koreanischen Halbinsel ist daher keinesfalls gebannt. Sollte der diplomatische Prozess scheitern oder sich festfahren, dann wird in den USA die Debatte über militärische Optionen aller Voraussicht nach wieder an Virulenz gewinnen.

1 Alexander Emmerich/Philipp Gassert, *Amerikas Kriege*, Darmstadt: Theiss, 2014, S. 188.

2 Allan R. Milet, »Korean War«, in: *Encyclopedia Britannica*, zuletzt geändert am 11.5.2018, <<https://www.britannica.com/event/Korean-War>> (Zugriff am 7.6.2018).

3 »Chapter Three. North America«, in: *The Military Balance*, 118 (2018) 1, S. 60.

4 Kathleen J. McInnis u. a., *The North Korean Nuclear Challenge: Military Options and Issues for Congress*, Washington, D.C.: Congressional Research Service (CRS), 6.11.2017 (CRS Report, R44994), S. 52, <<https://fas.org/sgp/crs/nuke/R44994.pdf>> (Zugriff am 6.3.2018).

5 Republic of Korea, Ministry of National Defense, 2016 *Defense White Paper*, Seoul, Dezember 2016, S. 53, <http://www.mnd.go.kr/cop/pblict/selectPublicationUser.do?siteId=mndEN&componentId=51&categoryId=0&publicationSeq=777&pageIndex=1&id=mndEN_031300000000> (Zugriff am 18.4.2018).

Von der »strategischen Geduld« zum »massiven Druck«

Seit Beginn der 1990er Jahre haben aufeinanderfolgende US-Administrationen versucht, den Aufbau des nordkoreanischen Nuklearprogramms zu stoppen bzw. dessen Rückbau zu bewirken. Dazu bedienten sie sich einer Mischung aus positiven und negativen Anreizen: Wirtschaftssanktionen, dem militärischen Ausbau der Allianzen mit regionalen Partnern, der Aussicht auf die Normalisierung der diplomatischen Beziehungen sowie Sicherheitsgarantien gegenüber Nordkorea und wirtschaftlicher Hilfen für das Land. Auch wenn die Trump-Administration stets bemüht ist, ihr Handeln als radikale Abkehr von der Politik der Vorgängerregierung erscheinen zu lassen, so weisen Obamas Politik der »strategischen Geduld« gegenüber Nordkorea und Trumps Ansatz des »massiven Drucks und Engagements«⁶ einige Gemeinsamkeiten auf. Beide Präsidenten verfolgten und verfolgen das Ziel der nuklearen Abrüstung Nordkoreas und setzten dabei auf bilaterale sowie multilaterale Sanktionen sowie auf die Einwirkungsmöglichkeiten Chinas.⁷

Parameter und Rahmenbedingungen der Nordkorea-Politik der USA haben sich grundlegend verändert.

Dennoch haben sich die Parameter und Rahmenbedingungen der US-amerikanischen Nordkorea-Politik grundlegend verändert. Da ist zum einen der »Trump-Faktor«: Der unberechenbare Politikstil des Präsidenten, der oft in Twitter-Tiraden, martialischen Drohungen oder in Initiativen zum Ausdruck kommt, die weder mit den Partnern noch der eigenen Regierung abgestimmt sind, hat erheblich zur allgemeinen Verunsicherung über die Ziele und Mittel der ameri-

kanischen Nordkorea-Politik beigetragen. Außerdem hat sich der »mindset« in der sicherheitspolitischen Bürokratie der USA verschoben. Insbesondere im Pentagon setzte sich bereits während der zweiten Amtszeit Obamas eine pessimistische, auf Realpolitik und militärische Macht ausgerichtete Sichtweise durch. In deren Fokus stehen Russland, China, Iran und Nordkorea, die als »revisionistische Mächte« gesehen werden.⁸ Eine Bewertung wie diese erschwert eine stärker auf Diplomatie setzende Politik.

Schließlich haben die überraschend schnellen Fortschritte Nordkoreas bei der Entwicklung von Nuklearwaffen und weitreichenden ballistischen Raketen den Entscheidungsdruck auf US-Präsident Trump deutlich erhöht. Frühere US-Administrationen konnten es sich noch eher leisten, das Problem des nordkoreanischen Atomprogramms zu vertagen. Als Nordkorea im Juli 2017 erstmals erfolgreich eine Interkontinentalrakete (Intercontinental Ballistic Missile, ICBM) testete, kam der militärische US-Geheimdienst zu der Einschätzung, Nordkorea werde bereits im Laufe des Jahrs 2018 fähig sein, eine nuklearfähige ICBM zu produzieren, die auch die USA treffen könne.⁹ Unklar bleibt, ob Nordkorea bereits imstande ist, einen nuklearen Sprengkopf auf eine Rakete zu montieren, der den Wiedereintritt in die Erdatmosphäre überstehen würde.

In den USA herrschte lange die Ansicht vor, dass Nordkorea keinesfalls die Fähigkeit erlangen dürfe, die USA unmittelbar mit nuklearen Langstreckenraketen zu bedrohen,¹⁰ was General Joseph Dunford,¹¹ der ranghöchste Militär der USA, im Juli 2017

⁶ Zunächst war in der Trump-Administration stets von »maximalem Druck« auf Nordkorea die Rede. Im Rahmen eines politischen Kurswechsels am Rande der Olympischen Winterspiele in Südkorea sprach US-Vizepräsident Mike Pence dann von »maximalem Druck und Engagement zur gleichen Zeit«. Vgl. Josh Rogin, »Pence: The United States Is Ready to Talk with North Korea«, in: *Washington Post* (online), 11.2.2018, <https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/pence-the-united-states-is-ready-to-talk-with-north-korea/2018/02/11/b5070ed6-0f33-11e8-9065-e55346f6de81_story.html?noredirect=on&utm_term=.c8ebc8f06687> (Zugriff am 13.8.2018).

⁷ McInnis u. a., *The North Korean Nuclear Challenge* [wie Fn. 4], S. 26f.

⁸ Dieser Perspektivenwechsel wurde bereits in der von der Obama-Administration verfassten Militärstrategie deutlich. Vgl. Joint Chiefs of Staff, *The National Military Strategy of the United States of America 2015. The United States Military's Contribution to National Security*, Fort Belvoir, VA, Juni 2015, S. 2f, <http://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Publications/2015_National_Military_Strategy.pdf> (Zugriff am 9.8.2018).

⁹ Ellen Nakashima/Anna Fifield/Joby Warrick, »North Korea Could Cross ICBM Threshold Next Year, U.S. Officials Warn in New Assessment«, in: *Washington Post*, 25.7.2017, <https://www.washingtonpost.com/world/national-security/north-korea-could-cross-icbm-threshold-next-year-us-officials-warn-in-new-assessment/2017/07/25/4107dc4a-70af-11e7-8f39-eeb7d3a2d304_story.html> (Zugriff am 13.8.2018).

¹⁰ Jim Sciutto/Diana Bash, »Nuclear Missile Threat a »Red Line« for Trump on North Korea«, *CNN Politics*, 1.3.2018, <<https://edition.cnn.com/2018/03/01/politics/north-korea-trump-nuclear-missile-threat-red-line/index.html>> (Zugriff am 12.3.2018).

¹¹ Dunford war schon unter Obama Vorsitzender der Vereinigten Stabschefs, was verdeutlicht, dass die geschilderte Sichtweise keine Erfindung der Trump-Administration ist.

noch einmal bekräftigte.¹² Doch seit dem erfolgreichen Test einer nordkoreanischen ICBM ist die nukleare Bedrohung für die USA Realität geworden. Eine Strategie der militärischen Abschreckung und Eindämmung, wie gegenüber der Sowjetunion bzw. Russland und China praktiziert, wird als Modell der Nordkorea-Politik bisher dennoch abgelehnt.

Die Überzeugung, dass klassische Abschreckung im Falle Nordkoreas nicht funktioniere, hängt auch mit den von US-Seite unterstellten Absichten Piongyangs zusammen.¹³ Aus Sicht Washingtons geht es dem Regime bei der Entwicklung seines Nuklearwaffenprogramms nicht nur um den eigenen Erhalt, sondern auch darum, die USA und ihre regionalen Verbündeten unter dem Schutz der eigenen Bombe erpressen zu können (etwa um den Abzug von US-Truppen aus Südkorea, wirtschaftliche Hilfen oder längerfristig gar die Wiedervereinigung Koreas unter nordkoreanischen Vorzeichen zu erzwingen).¹⁴ Die weitere Sorge, dass Nordkorea den Export seiner Nuklear- und Raketentechnologie in die Welt forcieren könnte, treibt nicht nur die Trump-Administration um.

Diplomatische und politische Widersprüche der US-Politik

Die Trump-Administration hat höchst widersprüchliche Signale ausgesandt, ob und unter welchen Bedingungen sie zu Gesprächen oder förmlichen Verhandlungen mit Nordkorea bereit wäre.¹⁵ So verunglimpfte der US-Präsident beispielsweise die Annäherungsgesten des neu ins Amt gekommenen

südkoreanischen Präsidenten Moon Jae-in zunächst als »Appeasement-Politik«.¹⁶

Bis zum März 2018 schien es dann so, als ob sich folgende Linie in der Trump-Administration durchsetzen würde: ein Moratorium der nordkoreanischen Atomwaffen und Raketentests sowie – nicht näher definierte – Schritte in Richtung Abrüstung als Vorbedingung für erste Gespräche (nicht förmliche Verhandlungen), während der Druck durch Wirtschaftssanktionen aufrechterhalten bliebe. Im März sagte Trump dann überraschend seine Teilnahme an einem Gipfeltreffen mit Kim zu, obwohl zu diesem Zeitpunkt wesentliche US-Forderungen noch gar nicht erfüllt waren.

Der Verlauf und die Ergebnisse des Gipfeltreffens zwischen Trump und Kim am 12. Juni haben inner- und außerhalb der USA weitere Zweifel am Kurs der US-amerikanischen Nordkorea-Politik genährt. Schon das Treffen selbst war nach amerikanischem Dafürhalten ein großes Zugeständnis an Nordkorea, da es das Regime in Piongyang politisch und diplomatisch aufgewertet hat. Im Gegenzug erhielten die USA jedoch lediglich vage Zusicherungen. So enthält die gemeinsame Erklärung von Trump und Kim weder eine klare Verpflichtung Nordkoreas auf eine vollständige, überprüfbare und unumkehrbare Denuklearisierung – wie sie nicht nur von den USA, sondern auch von den Vereinten Nationen gefordert wird – noch einen Fahrplan oder einen Überprüfungsmechanismus für den weiteren Abrüstungsprozess.¹⁷ Dabei ist klar, dass Nordkorea unter dem Begriff der Denuklearisierung bislang etwas grundsätzlich anderes verstanden hat als die USA – nämlich einen Prozess, der auch die erweiterte nukleare Abschreckung Amerikas in der Region infrage stellt.

Auch der Eindruck, dass Präsident Trump die Ankündigung, die amerikanisch-südkoreanischen Militärübungen bis auf Weiteres auszusetzen, nicht mit dem Partner in Seoul abgestimmt hat, sowie dessen Aussagen über einen möglichen Abzug der US-Truppen aus Südkorea haben die sicherheitspolitische Glaubwürdigkeit der USA in der Region beschädigt.¹⁸

12 Nahal Toosi, »Dunford: Military Option for North Korea Not »Unimaginable«, in: *Politico*, 22.7.2017, <<https://www.politico.com/story/2017/07/22/dunford-north-korea-military-option-not-unimaginable-240851>> (Zugriff am 6.6.2018).

13 Vgl. International Crisis Group, *The Korean Peninsula Crisis – I. In the Line of Fire and Fury*, Brüssel, 23.1.2018 (Asia Report, 293), S. 14, <<https://www.crisisgroup.org/asia/north-east-asia/korean-peninsula/293-korean-peninsula-crisis-i-line-fire-and-fury>> (Zugriff am 6.3.2018).

14 Vgl. ebd., S. 14; Victor Cha, »Giving North Korea a »Bloody Nose« Carries a Huge Risk to Americans«, in: *Washington Post*, 30.1.2018.

15 Vgl. Mary Beth D. Nikitin/Emma Chanlett-Avery/Mark E. Manyin, *Nuclear Negotiations with North Korea: In Brief*, Washington, D.C., 4.12.2017 (CRS Report), S. 1, <<https://fas.org/sgp/crs/nuke/R45033.pdf>> (Zugriff am 6.3.2018).

16 Mark Landler/Choe Sang-Hun, »U.S. Shifts on Holding Discussions with Kim«, in: *New York Times*, 14.2.2018.

17 The White House – Secretary of the Press, »Joint Statement of President Donald J. Trump of the United States of America and Chairman Kim Jong Un of the Democratic People's Republic of Korea at the Singapore Summit«, Singapur, 12.6.2018.

18 Niharika Mandhana, »The Singapore Summit: U.S. Deal Tests Ties with Asian Allies. South Korea, Japan Try to Assess

Vor diesem Hintergrund erntete Trump in Washington viel Kritik. Selbst die Reaktionen republikanischer Kongressmitglieder fielen zurückhaltend aus.¹⁹ So sah sich der Sprecher des Repräsentantenhauses, der Republikaner Paul Ryan, genötigt, klarzustellen, dass das einzig akzeptable Ergebnis von Verhandlungen mit Nordkorea die »vollständige, überprüfbare und irreversible Denuklearisierung« sei.²⁰ Andere Stimmen in Washington meinen sogar, dass die Trump-Administration ihre Politik des »maximalen Drucks« faktisch aufgegeben habe.²¹ Unklar bleibt überdies, wie die USA das während des Gipfels an Nordkorea gegebene Versprechen von Sicherheitsgarantien im Detail umsetzen wollen.

Nach dem Trump-Kim-Gipfeltreffen steht außerdem die Frage weiterhin im Raum, wie die USA mit China umgehen wollen, dem wichtigsten internationalen Mitspieler in Sachen Nordkorea. Einerseits hat Trump selbst mehrfach anerkannt, dass der Schlüssel zu einer diplomatischen Lösung in Peking liege. Anlässlich seines China-Besuchs im November 2017 erklärte er, dass die Volksrepublik das Problem des nordkoreanischen Nuklearprogramms »einfach und schnell« lösen könne.²² Andererseits folgt die China-Politik Trumps insgesamt einem konfrontativen Kurs, nicht zuletzt mit Blick auf die handelspolitische Agenda, die unter Trump politische und sicherheitspolitische Erfordernisse häufig überlagert.²³

Trump's Plan to Scrap Military Exercises in the Region«, in: *Wall Street Journal*, 13.6.2018.

19 Eli Stokols, »Trump's GOP Allies Skeptical This Time. Republicans in Congress Are Wary or Even Critical of the Summit Result«, in: *Los Angeles Times*, 13.6.2018.

20 Rebecca Shabad, »Trump-Kim Summit Draws Mixed Reaction on Capitol Hill«, *NBC News*, 12.6.2018, <<https://www.nbcnews.com/politics/congress/trump-kim-summit-draws-mixed-reaction-capitol-hill-n882416>> (Zugriff am 9.8.2018).

21 Max Boot, »A Summit without Substance«, in: *Washington Post*, 13.6.2018.

22 »Remarks by President Trump at Business Event with President Xi of China, Beijing, China«, The White House – Secretary of the Press, 9.11.2017, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-business-event-president-xi-china-beijing-china/>> (Zugriff am 19.4.2018).

23 James Griffiths, »Tariffs Show Trump Doesn't Want China's Help with North Korea«, *CNN*, 23.3.2018, <<https://edition.cnn.com/2018/03/23/asia/trump-xi-china-trade-war-north-korea-intl/index.html>> (Zugriff am 6.6.2018).

Die Debatte über militärische Optionen

Die Entspannung des Korea-Konflikts seit den Olympischen Winterspielen 2018 in Pyeongchang hat auch in den USA die Debatte über militärische Optionen gegen Nordkorea zumindest zeitweise in den Hintergrund gedrängt. Zuvor hatten die mehrfachen Drohungen Trumps mit militärischen Maßnahmen gegen Nordkorea inner- und außerhalb der Region Kriegsbefürchtungen geschürt. Im August 2017 hatte der Präsident »Feuer und Wut« angekündigt und per Twitter darauf hingewiesen, dass militärische Lösungen parat lägen (»locked and loaded«). Die Drohkulisse wurde von anderen wichtigen Akteuren sowohl in der Exekutive als auch im Kongress noch untermauert. Der damalige Sicherheitsberater McMaster bezeichnete die Verschärfung von Sanktionen als »letzte große Chance«, einen Krieg zu verhindern.²⁴ Der republikanische Senator Lindsey Graham wiederum, der dem Streitkräfteausschuss angehört, bezifferte unter Berufung auf Gespräche mit Trump die Wahrscheinlichkeit eines Waffengangs auf der koreanischen Halbinsel mit 30 Prozent.²⁵

Auch wenn die angedrohten US-Präventivschläge nur ein Bluff waren: sie bergen erhebliche Eskalationsrisiken.

Ob die von Weißem Haus oder Kongress angedrohten Präventivschläge nun ein Bluff waren oder nicht – sie bringen erhebliche Eskalationsrisiken mit sich. Einerseits sind Debatten über militärische Optionen in den USA tendenziell mit recht optimistischen Grundannahmen verknüpft.²⁶ Andererseits beeinflussen die militärischen Drohgebärden aus Washington auch die Bedrohungsperzeption in Pyongyang. Mili-

24 »Remarks by LTG H.R. McMaster at U.S.-UK Policy Exchange Event«, The White House, Secretary of the Press, 12.12.2017, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-ltg-h-r-mcmaster-u-s-uk-policy-exchange-event/>> (Zugriff am 6.6.2018).

25 Uri Friedman, »Lindsay Graham: There's a 30 Percent Chance Trump Attacks North Korea«, in: *The Atlantic*, 14.12.2017, <<https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/12/lindsey-graham-war-north-korea-trump/548381/>> (Zugriff am 6.6.2018).

26 Beispielsweise basierte die Erörterung des Congressional Research Service von sieben unterschiedlichen Militäroptionen gegenüber Nordkorea auf der Prämisse, dass weder Russland noch China militärisch in den Konflikt eingreifen würden. McInnis u.a., *The North Korean Nuclear Challenge* [wie Fn. 4], S. 25.

tärische Schritte der USA, etwa im Zusammenhang mit den jährlichen Großmanövern in der Region, erscheinen aus Sicht Nordkoreas dann noch gefährlicher. Damit steigt auch das Risiko von Eigendynamiken und Fehlkalkulationen. Ein Ergebnis des Trump-Kim-Gipfels – die Ankündigung, derartige Großübungen bis auf Weiteres auszusetzen – kann daher zur regionalen Sicherheit beitragen. Problematisch ist dieser Schritt allerdings dann, wenn er mit den regionalen Partnern der USA, die auf US-Sicherheitszusagen vertrauen, nicht abgestimmt wird.

Jenseits der Möglichkeit von Präventivschlägen gegen das nordkoreanische Atomwaffenprogramm sind in Washington auch militärische Alternativen ventiliert worden, wenngleich sie bislang nicht so deutlich im Vordergrund der öffentlichen Debatte standen. Dazu zählen beispielsweise eine Seeblockade, um Nordkorea am Export proliferationsrelevanter Güter zu hindern, sowie der weitere militärische Ausbau der Allianzen im Rahmen einer Strategie der Abschreckung und Eindämmung Pyongyangs. Gelegentlich wird in Washington außerdem die erneute Stationierung amerikanischer Nuklearwaffen in Südkorea ins Spiel gebracht, etwa vom republikanischen Vorsitzenden des Streitkräfteausschusses im Senat, John McCain.²⁷ Diese Option scheint sich die Trump-Administration bislang jedoch nicht zu eigen gemacht zu haben.

Ausblick

Die USA haben seit dem Amtsantritt Donald Trumps eine Politik der Extreme verfolgt. Häufiger und unverhohlener als frühere Administrationen drohte Washington mit Militärschlägen gegen Nordkorea. Zugleich bekundete Präsident Trump jedoch seinen Willen, weiter als andere US-Präsidenten zu gehen, um eine diplomatische Lösung des Konflikts mit Pyonyang zu finden. In den vergangenen 25 Jahren haben die USA und die internationale Staatenwelt (vergeblich) fast alle diplomatischen Instrumente ausprobiert, um Nordkorea zu einer Abrüstung zu bewegen – bis auf ein Gipfeltreffen zwischen dem US-Präsidenten und dem nordkoreanischen Machthaber.

In der besten aller Welten würde diese Gipfel-diplomatie in einen »großen Deal« münden, dessen tatsächliche Umsetzung in den kommenden Jahren für Entspannung auf der koreanischen Halbinsel sorgt. Dabei würde Nordkorea sein Nuklearwaffenprogramm überprüfbar abbauen und im Gegenzug Sicherheitsgarantien seitens der USA sowie eine Lockerung der internationalen Sanktionen erhalten. Die Chancen dafür, dass dieses Szenario Realität wird, stehen allerdings nicht nur deshalb schlecht, weil Nordkorea in den vergangenen Dekaden immer wieder seine nukleare Abrüstung in Aussicht gestellt hat und tatsächlich den entgegengesetzten Weg einschlug. Der erste USA-Nordkorea-Gipfel hat überdies erhebliche Zweifel an den Zielen und Mitteln der Nordkorea-Politik Washingtons aufkommen lassen. Inwiefern die Trump-Administration überhaupt in der Lage und willens ist, sich auf einen langwierigen diplomatischen Prozess mit Pyonyang einzulassen, ist nach wie vor ungewiss.

Aber auch wenn der »große Deal« nicht gelingt, können Gespräche und Verhandlungen zwischen Washington und Pyonyang dazu beitragen, einen möglichst dauerhaften Stopp von Atombomben- und Raketentests seitens Nordkoreas zu erreichen. Damit wäre bereits viel gewonnen, denn angesichts der gegenwärtig vorherrschenden Bedrohungswahrnehmung in Washington besteht die Gefahr, dass jeder weitere Test eine scharfe Gegenreaktion der USA hervorrufen könnte.

Sollte der diplomatische Prozess zur Abrüstung des nordkoreanischen Atom- und Raketenprogramms offenkundig scheitern oder sich über längere Zeit festfahren, steht indes zu erwarten, dass in den USA die Debatte über militärische Optionen wieder intensiver geführt wird. Über kurz oder lang stellt sich bei diesem Negativszenario für die USA allerdings die Frage, wie glaubwürdig die Drohung mit militärischen Präventivschlägen gegen Nordkoreas Atomwaffen- und Raketenprogramm noch wäre. In Anbetracht der großen Fortschritte des nordkoreanischen Programms wäre es plausibel, wenn sich die Diskussion dann eher um das Thema dreht, wie sich eine militärisch untermauerte Abschreckungs- und Eindämmungspolitik gegenüber Pyonyang ausgestalten lässt.

27 Eli Watkins, »John McCain: North Korea Must Know Price for Aggression Is »Extinction«, *CNN Politics*, 10.9.2017, <<https://edition.cnn.com/2017/09/10/politics/john-mccain-north-korea-defense-cnn-tv/index.html>> (Zugriff am 9.3.2018).



**Online-Dossier zur SWP-Studie:
Weitere SWP-Publikationen**

http://bit.ly/SWP18TDNK_Regionale_Perspektiven

Anny Boc/Gudrun Wacker

China: Zwischen Schlüsselrolle und Marginalisierung

Der Volksrepublik China wird für die Lösung des Nordkorea-Problems häufig eine, wenn nicht sogar die Schlüsselrolle zugeschrieben. Insbesondere in den USA ist diese Meinung verbreitet. Wie bereits vorherige US-Präsidenten forderte auch Donald Trump, der dem nordkoreanischen Nuklear- und Raketenprogramm nach seinem Amtsantritt Priorität einräumte, China zur Unterstützung auf und erklärte, Peking könne das Problem »leicht und schnell« lösen.¹ Denn China als Nordkoreas größter Handelspartner und Hauptlieferant für Energie und Nahrungsmittel sei, so die Annahme, am ehesten in der Lage, wirksam Druck auf die Regierung in Pjöngjang auszuüben. China seinerseits weist die Hauptverantwortung für das Problem den USA zu, da diese Nordkoreas Sicherheitsbedürfnisse nicht berücksichtigten.

Eines der wichtigsten Ziele Chinas neben der Verhinderung von Krieg auf der koreanischen Halbinsel und der Denuklearisierung besteht darin, einen Zusammenbruch Nordkoreas zu vermeiden. Das Gipfeltreffen von US-Präsident Trump mit dem nordkoreanischen Machthaber Kim Jong Un in Singapur im Juni 2018 lässt die Erreichung aller drei Ziele möglich erscheinen, stellt China aber vor die Herausforderung, angesichts der eigenen, sich verstärkenden Rivalität mit den USA als Akteur auf der koreanischen Halbinsel relevant zu bleiben.

Historischer Rückblick

Im Oktober 1951 griff die Volksrepublik China – die erst zwei Jahre zuvor nach dem Sieg der kommunistischen Armee über die nationalistischen Truppen der

Kuomintang unter Chiang Kai-shek gegründet worden war – überraschend in den Krieg zwischen Nord- und Südkorea ein und kämpfte bei hohen eigenen Verlusten bis zum Waffenstillstand im Juli 1953 an der Seite des Nordens. China blieb auch danach ein enger Freund Nordkoreas und half beim Wiederaufbau.² Im Juli 1961 unterzeichneten beide Staaten einen Freundschafts- und Verteidigungsvertrag, in dem sie einander unter anderem im Falle eines bewaffneten Angriffs auf einen der Vertragspartner militärischen Beistand zusicherten.³ Dieser Beistandspakt wurde bisher zwei Mal verlängert und bleibt formell bis 2021 gültig. Als Nordkoreas im März 1993 mit seiner Androhung, sich aus dem nuklearen Nichtverbreitungsvertrag zurückzuziehen, und durch sein geheimes Wiederaufbereitungsprogramm eine Krise auslöste, ließ sich diese dank direkter Verhandlungen zwischen Pjöngjang und Washington beilegen. Für das Zustandekommen des gemeinsamen Rahmenabkommens (»Agreed Framework«) im Jahr 1994 spielte China keine zentrale Rolle. Es beteiligte sich jedoch anschließend an den

¹ Dies sagte er noch im November 2017 in Peking in einer Rede vor Geschäftsleuten. Siehe Charlie Campbell, »President Trump Says China Could ›Easily‹ Rein in North Korea«, *time.com*, 9.11.2017, <<http://time.com/5016617/donald-trump-china-north-korea-2/>> (Zugriff am 8.2.2018).

² Charles K. Armstrong, »The Destruction and Reconstruction of North Korea, 1950 – 1960«, in: *The Asia-Pacific Journal*, 7 (16.3.2009), <<http://apjif.org/-Charles-K.-Armstrong/3460/article.html>> (Zugriff am 6.6.2018).

³ Volltext des Vertrags: »Treaty of Friendship, Co-operation and Mutual Assistance between the People's Republic of China and the Democratic People's Republic of Korea«, 11.7.1961, <https://www.marxists.org/subject/china/documents/china_dprk.htm> (Zugriff am 8.2.2018). Zur Interpretation des Vertrags durch China siehe Ankit Panda, »China and North Korea Have a Mutual Defense Treaty, But When Would It Apply?«, in: *The Diplomat*, 14.8.2017, <<https://thediplomat.com/2017/08/china-and-north-korea-have-a-mutual-defense-treaty-but-when-would-it-apply/>> (Zugriff am 6.6.2018).

darin vereinbarten vierseitigen Gesprächen mit den USA und den beiden Koreas.⁴

Das Rahmenabkommen scheiterte Ende der 1990er Jahre, was nicht ausschließlich der nordkoreanischen Seite anzulasten ist. Auch die amerikanische Seite hielt Zusagen nicht ein. US-Präsident George W. Bush ordnete nach seinem Amtsantritt im Jahr 2000 eine Überprüfung der amerikanischen Nordkorea-Politik an und zählte Nordkorea fortan zur »Achse des Bösen« und den »Schurkenstaaten«. Als bekannt wurde, dass Nordkorea ein Urananreicherungsprogramm betrieb, und es wieder seinen Austritt aus dem NVV ankündigte, kam es erneut zur Krise. Peking nahm nun eine wesentlich aktivere diplomatische Rolle ein und initiierte die Sechsparteiengespräche beider Koreas, der USA, Chinas, Russlands und Japans mit, die 2003 erstmals in Peking abgehalten wurden. In den folgenden Jahren setzte sich China konsequent für eine diplomatische Lösung ein und versuchte parallel dazu – wenn auch weitgehend erfolglos –, den damaligen nordkoreanischen Staatschef Kim Jong Il für Wirtschaftsreformen in seinem Land zu gewinnen.⁵

Nach der Einstellung der Sechsparteiengespräche im Jahr 2008 bemühte sich China um deren Wiederbelebung und mahnte immer wieder alle Seiten zur Zurückhaltung, auch nachdem Pyongyang im März 2010 ein südkoreanisches Kriegsschiff versenkt und im darauffolgenden November die südkoreanische Insel Yeonpyeong beschossen hatte.

Ziele und Strategien chinesischer Politik auf der koreanischen Halbinsel

China verfolgt drei fundamentale Ziele auf der koreanischen Halbinsel: kein Krieg, kein Chaos und keine Nuklearwaffen (*bu zhan, bu luan, bu he*). Primär geht es der chinesischen Regierung um die Bewahrung der Stabilität in der Region – das heißt Beibehaltung des Status quo, mit Nordkorea als Pufferzone zwischen sich selbst und einem mit den USA verbündeten Südkorea – sowie um die Denuklearisierung Nordkoreas. Die drei Ziele können durchaus in Widerspruch zueinander geraten. Außerdem kann sich ihre Rangfolge jeweils als Reaktion auf die Gesamtlage auf

der koreanischen Halbinsel und auf das Verhalten der anderen involvierten Akteure verändern. So war beispielsweise das Ziel der Kriegsverhinderung für China 2017 an die erste Stelle gerückt, nachdem Trump militärische Optionen zur Lösung des Nordkorea-Konflikts nicht ausgeschlossen hatte.

Eine wichtige Säule der Außenpolitik Chinas gegenüber Nordkorea sind bilaterale Wirtschaftsbeziehungen.

Eine wichtige Säule der chinesischen Außenpolitik gegenüber Nordkorea ist die der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen. Insbesondere seit 2009 weitet China seine Investitions- und Handelstätigkeit in Bezug auf Nordkorea stetig aus und fördert die wirtschaftliche Kooperation in den chinesisch-nordkoreanischen Grenzregionen.⁶ Als Reaktion auf die gescheiterten Sechsparteiengespräche und aus Sorge vor Instabilität in Nordkorea aufgrund des Gesundheitszustands Kim Jong Ils zielte Chinas Strategie der wirtschaftlichen Einbindung zunächst primär darauf, einen reibungslosen Machtwechsel in Pyongyang zu unterstützen.⁷ Neben der Stabilitätswahrung in der Region verbindet Peking mit seinem ökonomischen Engagement längerfristig weitere Hoffnungen:

- 1) auf Stabilisierung der gesellschaftlichen Situation in Nordkorea durch wirtschaftlichen Fortschritt und Öffnung, so dass das Kim-Regime eher gewillt sein könnte, auf sein Atomwaffenprogramm zu verzichten;
- 2) auf einen Ausbau der eigenen Rolle hinsichtlich jeder zukünftigen Regelung der Nuklearfrage auf der koreanischen Halbinsel, wenn es mehr Einfluss auf Pyongyang gewinnt.

Nordkorea könnte außerdem für die Wiederbelebung der Wirtschaft in den nordostchinesischen Provinzen Liaoning, Jilin und Heilongjiang eine wichtige Rolle spielen. Vorhaben in der Region mit den angrenzenden Nachbarländern Mongolei, Russland

⁶ Nadine Godehardt, *Pekings zweigleisige Politik gegenüber Pjöngjang*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2013 (SWP-Aktuell 32/2013), <https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2013A32_gdh.pdf> (Zugriff am 6.6.2018).

⁷ Mathieu Duchâtel/Phillip Schell, *China's Policy on North Korea: Economic Engagement and Nuclear Disarmament*, Solna: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Dezember 2013 (SIPRI Policy Paper 40), <<https://www.sipri.org/sites/default/files/files/PP/SIPRIPP40.pdf>> (Zugriff am 6.6.2018).

⁴ Siehe Wendy Frieman, *China, Arms Control, and Non-Proliferation*, London: Routledge, 2014, S. 127ff.

⁵ Durch Reisen nach Shanghai, Shenzhen, Vietnam und den Koreanischen Autonomen Bezirk Yanbian im Nordosten Chinas in den Jahren zwischen 2000 und 2011.

und der koreanischen Halbinsel sind Teil der »Neuen Seidenstraße«, dem wichtigsten außenpolitischen Projekt des chinesischen Präsidenten Xi Jinping.⁸ Für eine erfolgreiche Umsetzung ist jedoch eine wirtschaftliche Öffnung Nordkoreas notwendig.

Chinas Nordkorea-Politik im Wandel

Waren sich die beiden Nachbarn einst »so nah wie Zähne und Lippen«, spricht die chinesische Regierung heute lediglich von einer »normalen Beziehung zwischen zwei Staaten«. Insbesondere seit Kim Jong Un nach dem Tode seines Vaters Kim Jong Il im Dezember 2011 die Macht in Nordkorea übernommen hat, verschlechterte sich das bilaterale Verhältnis deutlich und erreichte im Jahr 2017 einen Tiefpunkt. Kim verfolgte das Nuklear- und Raketenprogramm sehr viel konsequenter als sein Vorgänger, worauf die chinesische Führung zunehmend mit Unmut und Kritik reagierte. Der Zustand der bilateralen Beziehungen spiegelte sich unter anderem in einem drastischen Rückgang hochrangiger Besuche zwischen den beiden Staaten wider.⁹ In den ersten fünf Jahren nach Xi Jinpings Amtsantritt als chinesischer Präsident im März 2013 gab es keine offizielle Begegnung mit Kim Jong Un.

Mit der Hinrichtung von Kim Jong Uns Onkel Jang Song Taek im Dezember 2013, einem Verfechter von Wirtschaftsreformen, verlor Peking seinen wichtigsten Zugang zur Führung in Pyongyang. Darüber hinaus schreckte der nordkoreanische Machthaber nicht davor zurück, China immer wieder zu brüskieren. Anfang September 2017 führte Nordkorea seinen sechsten Atomwaffentest durch – genau zum Auftakt des Gipfeltreffens der BRICS-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika) in der chinesischen Stadt Xiamen. Ähnlich hatte Pyongyang bereits im Mai eine ballistische Rakete gestartet – kurz vor der Eröffnung eines zweitägigen Gipfels in Peking zur Seidenstraßeninitiative. Chinesische Wissenschaftler werteten die von Kim gewählten Zeit-

punkte als gegen China gerichtet¹⁰ und als Versuch, Xis Ansehen als »großer Führer« zu beschädigen.

Während die chinesische Führung in der Vergangenheit von der Annahme ausging, dass Nordkoreas Atomwaffenprogramm eine Bedrohung für die USA (und ihre Verbündeten), nicht aber unmittelbar für China darstelle, gaben die Entwicklungen im Jahr 2017 auf der koreanischen Halbinsel Peking Anlass, von dieser Einschätzung abzurücken: Aufgrund der hitzigen Wortgefechte und Drohungen zwischen Donald Trump und Kim Jong Un sahen viele internationale Experten eine reale Kriegsgefahr in der Region. Auch in China wuchs die Sorge, dass die Spannungen militärisch eskalieren könnten; das gilt ebenfalls mit Blick auf die nukleare Sicherheit. Denn das (mittlerweile angeblich unbrauchbare)¹¹ nordkoreanische Atomtestgelände Punggye-ri liegt nahe der chinesischen Grenze, die an Nordkorea angrenzenden Provinzen sind daher von radioaktiver Verseuchung bedroht.

Pyongyangs Nuklearprogramm hat unmittelbare Auswirkungen auf die regionale Sicherheitsarchitektur und auf Chinas Sicherheitsinteressen.

Darüber hinaus hat Pyongyangs Nuklearprogramm unmittelbare Auswirkungen auf die regionale Sicherheitsarchitektur und damit auf die Sicherheitsinteressen Chinas. Zum einen liefert Nordkorea den USA gute Gründe, ihre militärische Präsenz und ballistische Raketenabwehrsysteme auszubauen. Peking fürchtet insbesondere, die Installation des US-Raketenabwehrsystems THAAD in Südkorea könnte sich als Bestandteil eines groß angelegten amerikanischen Raketenabwehrsystems im asiatisch-pazifischen Raum erweisen, das auf die Schwächung der nuklearen Abschreckungsfähigkeit Chinas abziele. Zum anderen besteht die Gefahr, dass Japan und Südkorea auf-

⁸ Anny Boc, »North Korea and China, Friends Again?«, in: *The Diplomat*, 7.6.2018, <<https://thediplomat.com/2018/06/north-korea-and-china-friends-again/>> (Zugriff am 5.7.2018).

⁹ Andy Lim/Victor Cha, »New Dataset: China-DPRK High Level Visits since 1953«, in: *beyond parallel*, 17.3.2017, <<https://beyondparallel.csis.org/china-dprk-high-level-visits-since-1953/>> (Zugriff am 15.1.2018).

¹⁰ »Jinzhuang huiyi kaimu zhi ji guanfang bu xiwang minzhong jujiao chaoxian heshiyan« [Bei der Eröffnung des BRICS-Gipfels wird auf offizieller (chinesischer) Seite gehofft, dass die öffentliche Aufmerksamkeit nicht auf Nordkoreas Atomwaffentest gerichtet ist], in: *Lianhe zaobao*, 4.9.2017, <<http://www.zaobao.com.sg/znews/greater-china/story/20170904-792367>> (Zugriff am 10.12.2017).

¹¹ *Nordkorea* sprengte im Beisein ausländischer Journalisten im Mai 2018 einen Eingang in den Berg. Internationale Beobachter sehen darin allerdings kein echtes Zugeständnis, da die Anlage bei dem letzten Atomversuch im September 2017 bereits schwer beschädigt worden war.

grund der zunehmenden Sicherheitsbedrohung durch Nordkorea die Stationierung amerikanischer Nuklearwaffen¹² oder sogar eine eigene atomare Aufrüstung in Erwägung ziehen.¹³

Während China in der Vergangenheit immer wieder harte Sanktionen gegenüber Nordkorea blockiert, Resolutionen im UN-Sicherheitsrat verwässert und beschlossene Sanktionen nur teilweise umgesetzt hat, ist die chinesische Führung aufgrund der rasanten Entwicklung des nordkoreanischen Atomwaffenprogramms nun eher bereit, ein schärferes Vorgehen gegenüber Nordkorea mitzutragen. 2017 unterstützte China eine Reihe von UN-Sanktionen, darunter (erst-mals) die Beschränkung der Öllieferungen, um Nordkoreas Ölimporte um 30 Prozent zu reduzieren. Während Washington versucht, durch diplomatische Isolation und wirtschaftliche Sanktionen Pyongyang dazu zu bringen, sein Atomwaffenprogramm aufzugeben, sieht Peking Sanktionen primär als Instrument, um Nordkorea wieder an den Verhandlungstisch zu bekommen. Gleichzeitig brachte China durch seine neue Haltung zu UN-Sanktionen seine Unzufriedenheit mit der nordkoreanischen Politik zum Ausdruck¹⁴ und möchte so auch den USA Kooperationsbereitschaft signalisieren, um mögliche (auch militärische) Alleingänge gegenüber Nordkorea zu verhindern.¹⁵

Als einen ersten Schritt zur Lösung des Nordkorea-Problems warb China international für ein »doppeltes Einfrieren« (»double freeze«), sprich: Nordkorea verzichtet vorläufig auf weitere Atom- und Raketentests,

gleichzeitig stellen die USA und Südkorea ihre gemeinsamen Militärmanöver ein. Dieser Vorschlag stieß bei den USA (wie bei Japan) auf Ablehnung. Doch im Grunde war genau dies das (vorläufige) Ergebnis des Trump-Kim-Gipfels im Juni 2018 in Singapur. Während es nach der überraschenden Ankündigung der Gipfeltreffen nicht nur zwischen Nord- und Südkorea, sondern auch zwischen Donald Trump und Kim Jong Un zunächst so aussah, als würde China lediglich eine Zuschauerrolle mit Blick auf die koreanische Halbinsel einnehmen, ist spätestens seit der Begegnung zwischen Trump und Kim klar, dass China ein wichtiger Akteur bei Verhandlungen über Nordkoreas Zukunft bleibt: Der unerwartete und zunächst geheim gehaltene Besuch Kim Jong Uns in Peking Ende März 2018 markiert eine Kehrtwende in den chinesisch-nordkoreanischen Beziehungen. Die Tatsache, dass Kim sowohl kurz vor als auch kurz nach dem Singapur-Gipfel nach China reiste, bekräftigt den Eindruck, dass die beiden Führungen ihr Vorgehen wieder enger koordinieren.

Kims Kurswechsel – Atom- und Raketentests auszusetzen und den Fokus auf die wirtschaftliche Entwicklung des Landes zu legen – wird in Peking begrüßt. Chinas jahrelange Bemühungen, Nordkorea zu einer wirtschaftlichen Öffnung zu bewegen, könnten nun endlich Früchte tragen. Bereits kurz nach dem Trump-Kim-Gipfel brachte China eine Lockerung der UN-Sanktionen ins Spiel, was jedoch von den USA strikt abgelehnt wird, solange das Ziel der vollständigen atomaren Abrüstung nicht erreicht ist. Angesichts der Entspannungspolitik zwischen Pyongyang und Washington gibt es jedoch erste Anzeichen dafür, dass die Sanktionen seitens Chinas aufgeweicht werden.¹⁶

Fazit und Ausblick

Der »historische« Gipfel zwischen dem US-Präsidenten und dem nordkoreanischen Machthaber im Juni 2018 rückt die Realisierung der drei wichtigsten Ziele der chinesischen Politik gegenüber der koreanischen Halbinsel – kein Krieg, kein Chaos, keine Nuklearwaffen – zumindest theoretisch in den Bereich des

12 »Mattis schließt Stationierung von Nuklearwaffen in Südkorea nicht aus«, in: *Spiegel Online*, 19.9.2017, <<http://www.spiegel.de/politik/ausland/nordkorea-us-verteidigungs-minister-james-mattis-erwaegt-stationierung-nuklearer-waffen-in-suedkorea-a-1168590.html>> (Zugriff am 1.12.2017); »Japan Should Discuss Deployment of US Nukes inside Country«, in: *Japan Economic Newswire*, 6.9.2017.

13 Christoph Neidhart, »Warum in Japan und Südkorea wieder über eigene Atomwaffen diskutiert wird«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 9.8.2017, <<http://www.sueddeutsche.de/politik/atomwaffen-paragraf-des-friedens-1.3622408>> (Zugriff am 1.12.2017).

14 Siehe Justin Hastings, »Sanction Busting, North Korea-style«, in: *The Maritime Executive*, 12.2.2018, <<https://www.maritime-executive.com/editorials/sanctions-busting-north-korean-style#gs.K6gz50s>> (Zugriff am 15.2.2018).

15 Evan Osnos, »Why China Won't Pressure North Korea as such as Trump Wants«, in: *The New Yorker*, 19.9.2017, <<https://www.newyorker.com/news/news-desk/why-china-isnt-ready-to-put-pressure-on-north-korea>> (Zugriff am 3.2.2018).

16 Colin Zwirko/Oliver Hotham, »Kim Jong Un Making Two-day Visit to Beijing This Week: Chinese State Media«, *NK News*, 19.6.2018, <<https://www.nknews.org/2018/06/kim-jong-un-to-make-two-day-visit-to-beijing-this-week-chinese-state-media/>> (Zugriff am 4.7.2018).

Möglichen. Ob die sehr vagen und allgemeinen Absprachen in Singapur tatsächlich einen nachhaltigen Abrüstungs- und Friedensprozess einläuten, bleibt allerdings mehr als ungewiss. Sowohl Pekings Zusage, Pyongyang bei seinen Wirtschaftsreformen zu unterstützen, als auch Seouls Interesse, die innerkoreanische Wirtschaftskooperation zu intensivieren, könnten Kim dazu verhelfen, seinen Plan zur Errichtung einer »sozialistischen Wirtschaft« verwirklichen, ohne dabei die auf den Gipfeln grundsätzlich vereinbarte atomare Abrüstung ernsthaft voranzutreiben.

Die Einschätzung vieler Kommentatoren, China sei der wahre Gewinner des Gipfeltreffens in Singapur, ist indes nur teilweise zutreffend. Zwar wird mit der vorläufigen Beendigung der gemeinsamen Militärmanöver mit Südkorea eine Kernforderung Chinas erfüllt, Peking hat aber vorerst auch seine Rolle als Mittler zwischen Washington und Pyongyang eingebüßt. Somit bleibt die Sorge in Peking bestehen, dass eine Annäherung zwischen den USA und Nordkorea die Einflussnahme Chinas auf das Kim-Regime erheblich beeinträchtigen könnte. Angesichts der wachsenden Spannungen zwischen China und den USA ist nicht auszuschließen, dass Kim diese ausnutzt, um beide Großmächte gegeneinander auszuspielen und sich gleichzeitig aus seiner Abhängigkeit von China zu befreien. Zudem könnte Nordkorea als Chinas Verhandlungs-»Karte« im andauernden Handelsstreit mit den Amerikanern wegfallen.

Der geostrategische Wettbewerb mit den USA im asiatisch-pazifischen Raum spielt für Chinas außenpolitische Strategie auf der koreanischen Halbinsel noch immer eine vorrangige Rolle. Das Land kann kein Interesse daran haben, den diplomatischen Ansatz scheitern zu sehen. Gleichzeitig wird Peking aber sicherstellen wollen, dass es selbst bei den weiteren Verhandlungen, etwa über einen Friedensvertrag, nicht außen vor bleibt. Und schließlich muss es sich auch für den Fall wappnen, dass der diplomatische Prozess doch wieder scheitert.



**Online-Dossier zur SWP-Studie:
Weitere SWP-Publikationen**

http://bit.ly/SWP18TDNK_Regionale_Perspektiven

Margarete Klein

Russland: Ein möglicher Vermittler?

Im Rahmen seiner Wende nach Osten (*povorot na vostok*) strebt Russland spätestens seit der zweiten Hälfte der 2000er Jahre eine bedeutendere Rolle in Ostasien an: als eine der regionalen Großmächte, die ein Mitspracherecht in zentralen Fragen wie dem Konflikt um das nordkoreanische Atomwaffen- und Raketenprogramm für sich in Anspruch nehmen kann. Einen ersten diesbezüglichen Erfolg erzielte Moskau 2003 mit der Aufnahme in die Sechsparteiengespräche. Seit deren Suspendierung im Jahr 2009 versucht das Land, seine Beziehungen sowohl zu Nord- als auch zu Südkorea auszubauen, um aus dieser Position heraus in der Region sowie auf globaler Ebene an Einfluss zu gewinnen.

Russlands Bedrohungsperzeption

Russlands Führung verurteilt das Nuklear- und Raketenprogramm Nordkoreas und verweist dabei auf die negativen Folgen, die eine Schwächung des Nonproliferationsregimes nach sich ziehen dürfte. Die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, Raketen und Raketentechnologie gilt in der Militärdoktrin von 2014 als »militärische Gefahr«.¹ Dabei sorgt sich Moskau nicht nur, dass Nuklearmaterial oder Raketen-technologie aus Nordkorea in die Hände von Terroristen gelangen könnten. Es befürchtet zudem einen Statusverlust, wenn der bislang exklusive Zirkel der Atomkräfte ausgeweitet werden sollte. Schließlich gründet sich Russlands globaler Großmachtsanspruch auch auf die Zugehörigkeit zu diesem Kreis.²

Das eigene Land sieht die russische Führung durch das Raketen- und Nuklearprogramm Nordkoreas zwar

nicht direkt bedroht, indirekte Gefahren durch den Absturz oder Abschuss einer (fehlgeleiteten) nordkoreanischen Rakete nahe an oder über russischem Gebiet sind jedoch nicht auszuschließen. Auch fürchtet Moskau die Auswirkungen einer kriegerischen Auseinandersetzung auf der koreanischen Halbinsel, teilt es mit Nordkorea doch eine 17 Kilometer lange Land- sowie eine 22 Kilometer lange Seegrenze. Um sich gegen militärische Risiken zu schützen, haben die russischen Streitkräfte ihre Luft- und Raketenabwehrsysteme sowie Frühwarnradare im Fernen Osten in den letzten Jahren verstärkt.³ Auf mögliche Migrationsströme könnte Russland mit einer Abschottung seines relativ kleinen Grenzabschnitts reagieren; dennoch wären die Konsequenzen einer Destabilisierung bzw. eines Zerfalls staatlicher Strukturen in Nordkorea für die russische Führung nur schwer kalkulierbar.

Außerdem droht der Konflikt die militärisch-politische Kräftekonstellation in der Region zu Ungunsten Russlands zu verändern. Moskau wirft Washington vor, das nordkoreanische Raketen- und Nuklearprogramm nur als Vorwand für einen ohnehin geplanten militärischen Aufwuchs in Ostasien zu nutzen; dabei wird vor allem die Aufstellung von Raketenabwehrsystemen in Südkorea und Japan heftig kritisiert und als Teil einer auch gegen Russland gerichteten Eindämmungsstrategie interpretiert.⁴ Wenngleich nicht offen geäußert, herrscht überdies Sorge vor der chinesischen Aufrüstung und einem allgemeinen Machtzuwachs Pekings. Als bislang schwacher politischer Akteur in Ostasien sieht Russland die Gefahr, dass sich durch die Zuspitzung der Nordkorea-Problematik eine stärker bipolare und

1 Voennaja Doktrina Rossijskij Federatsii [Militärdoktrin der Russländischen Föderation], Sovet Beopastnosti Rossijskoj Federatsii – Official Website, 25.12.2014, <<http://www.scrf.gov.ru/security/military/document129/>> (Zugriff am 7.6.2018).

2 Vgl. Artjom Lukin, »Rossija i severokorejskij jadernij krizis« [Russland und die nordkoreanische Atomkrise], in: *Izvestija Vostočnogo Instituta*, 2 (2017), S. 59 – 67 (63).

3 »Boevye razčety S-400 zastupili na dežurstvo v Primorskom Krae« [Luftabwehr S-400 im Gebiet Primorje in Dienst gestellt], in: *Izvestija*, 22.12.2017, <<https://iz.ru/686479/2017-12-22/boevye-raschety-s-400-zastupili-na-dezhurstvo-v-primorskom-krae>> (Zugriff am 7.6.2018).

4 Vgl. Konstantin Asmolov, »The Greater Evil«, in: *Russia in Global Affairs*, 26.12.2017, <<http://eng.globalaffairs.ru/number/The-Greater-Evil-19264>> (Zugriff am 7.6.2018).

nicht wie angestrebt eine multipolare Regionalordnung mit Russland als unverzichtbarem Pol entwickelt. Der Nordkorea-Konflikt wird daher von Moskau nicht allein unter dem engen Fokus der Proliferationsproblematik, sondern im breiteren Kontext der strategischen Balance in der Region betrachtet.

Lösungsvorstellungen

Auch wenn Russland das nordkoreanische Atom- und Raketenprogramm kritisiert, weist es die Verantwortung für die Entstehung des Konflikts primär den USA zu. Das Verhalten Pyongyangs wird nicht als irrational, sondern als nachvollziehbare defensive Reaktion auf eine offensive Drohkulisse Washingtons interpretiert. Den USA wird vorgeworfen, durch eine aktiv betriebene Regimewechselpolitik (»Farbevolutionen«, »Arabischer Frühling«), das Kündigen oder Infragestellen von Verträgen (ABM-Vertrag, JCPOA) sowie den militärischen Aufwuchs in Südkorea überhaupt erst die Anreize für Nordkoreas Führung geschaffen zu haben, Sicherheit mit nuklearer Abschreckungsfähigkeit gleichzusetzen.⁵

Dementsprechend lehnt Russland die in den USA diskutierten militärischen Handlungsoptionen kategorisch ab. Den Versuch, Nordkorea mit weiteren Sanktionen zum Einlenken zu bewegen, hält die russische Führung ebenfalls für nicht effektiv.⁶ Zwar hat Moskau den UN-Sanktionen zugestimmt; das Potenzial der wirtschaftlichen Strafmaßnahmen wird seit Ende 2017 aber als weitgehend erschöpft betrachtet. Die Nordkoreaner, so Präsident Putin, würden »lieber Gras essen, als auf ihre Atomwaffen zu verzichten«.⁷ Dabei dürfte das Argument der Wirkungslosigkeit von Sanktionen auch aus Eigeninteresse vorgebracht werden, um die westliche Sanktionspolitik gegenüber Moskau im Zuge der Ukraine-Krise zu diskreditieren.

Russland pocht auf eine diplomatische Lösung des Konflikts, verfolgt aber wesentlich begrenztere Ziele

als die USA. Eine völlige Denuklearisierung Nordkoreas gilt kurz- bis mittelfristig als unrealistisch, zumindest solange sich Pyonyang bedroht fühle. Daher plädiert Moskau für ein dreischrittiges Verfahren: Zunächst sollten in einem »double freeze« Nordkorea auf weitere Raketen- und Atomtests, die USA und ihre regionalen Verbündeten auf große Militärmanöver verzichten; daran anschließend müssten bilaterale Verhandlungen zwischen Pyonyang und Washington sowie zwischen Nord- und Südkorea aufgenommen und in einem dritten Schritt Fragen der Denuklearisierung und Demilitarisierung der koreanischen Halbinsel im Rahmen eines zu errichtenden regionalen Sicherheitssystems verhandelt werden.⁸

Moskau weist dem Aufbau eines regionalen Sicherheitssystems besondere Bedeutung zu.

Moskau übt bei seinen diplomatischen Initiativen einen engen Schulterschluss mit seinem »strategischen Partner« China. Bereits im Juli 2017 hatten Putin und Xi Jinping einen gemeinsamen »Freeze for freeze«-Plan vorgestellt.⁹ Die vom stellvertretenden russischen Außenminister Igor Morgulov im November 2017 präsentierte »Drei-Stufen-Roadmap« lässt jedoch eine teils unterschiedliche Prioritätensetzung erkennen. Moskau weist dem Aufbau eines regionalen Sicherheitssystems eine besondere Bedeutung zu, von der im »Freeze for freeze«-Plan nicht die Rede ist. Formell würde es dadurch ein Mitspracherecht erhalten, was seiner (sicherheits-)politischen Position in Nordostasien zugutekäme. Demgegenüber zeigt Peking bislang wenig Interesse, als Türöffner für eine größere Rolle Russlands in der Region zu fungieren, und ignoriert weitgehend die seit langem bestehenden russischen Vorschläge, die Sechsparteiengespräche in ein kollektives Sicherheitssystem zu überführen.¹⁰ Damit offenbart die Nordkorea-Problematik

5 »Russia Lambasts Both North Korea's Nuclear Gambling and US' Provocative Conduct — Lavrov«, TASS, 2.12.2017, <<http://tass.com/politics/978758>> (Zugriff am 7.6.2018).

6 Vgl. Andrei Lan'kov, »Kak Rossii otnosit'sja k novym sanktsjam protiv Servernoj Korei« [Wie sich Russland zu neuen Sanktionen gegen Nordkorea verhält], Moskau: Carnegie Moscow Center, 16.1.2018, <<https://carnegie.ru/commentary/75259>> (Zugriff am 6.7.2018).

7 »North Korea Nuclear Crisis: Putin Calls Sanctions Useless«, BBC, 5.9.2017, <<http://www.bbc.com/news/world-asia-41158281>> (Zugriff am 7.6.2018).

8 »Valdai Club Asian Conference Focuses on Economic Cooperation and Security«, *valdai.club* (online), 27.11.2017, <<http://valdaiclub.com/events/posts/articles/valdai-presser-seoul/>> (Zugriff am 7.6.2018).

9 »Press Statement Following Russian-Chinese Talks«, Moskau: The Kremlin, 4.7.2017, <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/54979>> (Zugriff am 12.7.2018).

10 Vgl. Artyom Lukin/Georgy Toloraya, »Moscow's Diplomatic Game on the Korean Peninsula«, in: Artyom Lukin et al., *Nuclear Weapons and Russian-North Korean Relations*, Philadelphia: Foreign Policy Research Institute, 2017, S. 49 – 63

sowohl die Vorteile als auch die Grenzen der »strategischen Partnerschaft« Moskaus mit Peking. Zwar ist angesichts der verstärkten Annäherung an China nach der Krise um die Ukraine davon auszugehen, dass Russland seine Politik gegenüber Pjöngjang weiterhin eng mit China koordinieren wird; beide eint schließlich das Ziel, die Position der USA in Ostasien zu schwächen. Dennoch kann Russland bei seinen Versuchen, den Nordkorea-Konflikt zu nutzen, um seine Ambitionen auf eine regionale Großmachtrolle zu verwirklichen, nicht auf substanzielle Unterstützung aus China zählen.

Vor diesem Hintergrund werden die Ergebnisse der Treffen zwischen Süd- und Nordkorea sowie zwischen Kim und Trump von Russland zwar inhaltlich begrüßt, enthalten sie doch wichtige Elemente des russischen Konfliktlösungsansatzes und eröffnen die Chance auf einen Abbau der Sanktionen und damit einhergehend auf verbesserte Handelsbeziehungen mit Süd- und Nordkorea.¹¹ Allerdings war Moskau an dem diplomatischen Prozess, der zu den Gipfeltreffen führte, kaum beteiligt worden. Während Nord- und Südkorea durchaus Interesse zeigen, Russland stärker in den weiteren Prozess zu integrieren, fürchtet Moskau, von den USA und auch von China ins Abseits gestellt zu werden. Um eine Marginalisierung im Nordkorea-Konflikt zu vermeiden, setzt Moskau daher verstärkt auf Kontakte zu Süd- und Nordkorea. Ende Juni 2018 empfing Putin Südkoreas Präsidenten Moon zu Gesprächen in Moskau, bereits Ende Mai war Außenminister Sergej Lavrov zu einem Treffen mit Kim Jong Un nach Pjöngjang gereist und hatte die Einladung zu einem Staatsbesuch nach Moskau überbracht. Russland, das zeigen nicht nur diese Visiten, möchte im Nordkorea-Konflikt sichtbarer werden.¹²

(52); Georgij Toloraja, »Rossija i problem korejskogo poluostrova na sovremennom etape« [Russland und die Probleme der koreanischen Halbinsel in der aktuellen Etappe], in: *Meždunarodnje otnošenijsa*, 4 (2014), S. 82–90 (90).

11 »Meeting with Chairman of the DPRK Supreme People's Assembly Presidium Kim-yong Nam«, Moskau: The Kremlin, 14.6.2018, <<http://en.kremlin.ru/catalog/countries/KP/events/57784>> (Zugriff am 6.7.2018).

12 Im April 2018 war der nordkoreanische Außenminister nach Moskau gereist, und zwei Tage nach dem Trump-Kim-Gipfel traf der Vorsitzende des Präsidiums der Volksversammlung Nordkoreas mit Putin in Moskau zusammen.

Russland als Vermittler? Pro...

Lavrov hatte schon im Dezember 2017 die Bereitschaft seines Landes erklärt, als Vermittler im Konflikt um das nordkoreanische Atom- und Raketenprogramm zu dienen.¹³ Auch wenn es nach dem Trump-Kim-Gipfel unwahrscheinlich erscheint, dass Russland eine hervorgehobene Mittlerposition einnehmen kann, mag die Nachfrage nach einer stärkeren Involvierung Russlands doch wachsen – wenn sich zeigt, dass die vage Gipfelerklärung nur schwer in konkrete, substanzielle Fortschritte umgesetzt werden kann.

Für eine russische Vermittlerrolle spricht erstens, dass Moskau gute Beziehungen sowohl mit Nord- als auch mit Südkorea pflegt. In der Sowjetzeit hatte Moskau Pjöngjang ideologisch, ökonomisch und technologisch unterstützt. Zwar war das Verhältnis in der ersten Hälfte der 1990er Jahre zunächst deutlich abgekühlt; dazu haben die von Moskau forcierte Umstellung des bilateralen Handels auf Devisenkurs und die damit einhergehende Einstellung subventionierter russischer Energielieferungen ebenso beigetragen wie die politische Öffnung Russlands gegenüber Südkorea. Die reduzierten politischen und ökonomischen Beziehungen zu Nordkorea erwiesen sich für Russlands Position jedoch als kontraproduktiv. Da Moskau nicht mehr über Einflusskanäle nach Pjöngjang verfügte, sahen die übrigen Akteure – wie Japan, Südkorea und die USA – keinen Mehrwert darin, Russland in Konfliktlösungsformate einzubeziehen.

Präsident Putin modifizierte daher nach seinem Amtsantritt 2000 die bisherige Korea-Politik und baute die wirtschaftlichen und politischen Beziehungen mit Pjöngjang wieder aus, wenn auch nicht auf das ursprüngliche Niveau. Er reiste 2000 als erster russischer Präsident nach Pjöngjang, Gegenbesuche von Kim Jong Il fanden in den Jahren 2001, 2002 und 2011 statt. 2012 erließ Moskau Pjöngjang 90 Prozent der 10 Milliarden US-Dollar Altschulden. Im Zuge der 2014 einsetzenden Entfremdung Russlands vom Westen intensivierten sich die bilateralen Beziehungen weiter, was sich in hochrangigen Delegations-

13 Catherine Wong, »Could Russia Replace China as Power Broker on North Korea?«, in: *South China Morning Post* (online), 9.12.2017, <<http://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2123562/could-russia-replace-china-power-broker-north-korea>> (Zugriff am 7.6.2018).

reisen widerspiegelt.¹⁴ Zugleich kümmerte sich die neue russische Regierung nach dem Ende der Sowjetunion um ihre Beziehungen zu Südkorea. Nach der Aufnahme diplomatischer Beziehungen im Jahr 1991 trieben beide Seiten ihre politischen und insbesondere ihre Wirtschaftsbeziehungen voran, seit 2008 mit dem Ziel einer »strategischen Partnerschaft«.¹⁵ Mittlerweile steht Südkorea mit einem Handelsvolumen von 12 Milliarden US-Dollar im Jahr 2017 auf Platz sieben der wichtigsten Handelspartner Russlands.

Für eine Vermittlerrolle Russlands spricht zweitens, dass Moskau von einer Entspannung des Konflikts politisch und wirtschaftlich profitieren würde. Seit den 1990er Jahren möchte Russland den eigenen Fernen Osten an neu zu schaffende transkoreanische Transport- und Infrastrukturprojekte anbinden: um den ökonomischen Austausch mit Südkorea auszuweiten, um sich aus der starken Abhängigkeit von China als wichtigstem Handelspartner und Investor im schwach entwickelten und bevölkerungsarmen Fernen Osten zu lösen und um im Rahmen der trilateralen Projekte die eigene politische Rolle auf der Halbinsel auszubauen. Moskau sieht diese Vorhaben außerdem als Beitrag zur Entspannung zwischen Nord- und Südkorea, indem über wirtschaftliche Verflechtung Kooperationsanreize gesetzt werden. Russland hat unter anderem den Bau einer Eisenbahnverbindung sowie Planungen für die Anlage von Stromleitungen und eine Gaspipeline initiiert. Die seit 2016 verhängten Sanktionen verhindern die Umsetzung weiterer Investitionsprojekte, etwa die Modernisierung des nordkoreanischen Eisenbahnsystems und Stromnetzes, und behindern den Ausbau der russisch-nordkoreanischen Handelsbeziehungen allgemein.¹⁶

14 Vgl. Serghei Golunov, *Does North Korea Have a Place in Russia's »Turn to the East«?*, Washington, D.C.: Institute for European, Russian and Eurasian Studies (IERES) at the George Washington University's Elliott School of International Affairs, 2016 (PONARS Eurasia Policy Memo 428).

15 »Interview to South Korean Media«, Moskau: The Kremlin, President of Russia – Official Web Portal, 9.1.2010, <<http://eng.news.kremlin.ru/news/1277/print>> (Zugriff am 7.6.2018).

16 Das Staatsunternehmen »Russische Eisenbahnen« hat bereits für 171 Millionen US-Dollar die 54 Kilometer lange Verbindung vom russischen Chasan ins nordkoreanische Ranjin fertiggestellt und 109 Millionen US-Dollar in ein Cargo-Terminal in Ranjin investiert. Diese Mittel werden sich erst amortisieren, wenn die Verbindung nach Südkorea

Eine Entspannung des Nordkorea-Konflikts mit prominenter Beteiligung Moskaus würde darüber hinaus einen wichtigen innen- und außenpolitischen Prestigeerfolg für den Kreml darstellen. Nach den Interventionen im Donbas und in Syrien bemüht sich Russlands Führung, gegenüber dem einheimischen Publikum den Eindruck zu zerstreuen, sie stürze sich kopflos in teure und nicht kontrollierbare Abenteuer; stattdessen versucht sich der Kreml als »Friedensmacht« zu präsentieren, welche Konflikte löst, die westliche Akteure – allen voran die USA – überhaupt erst losgetreten hätten. Eine weitere Motivation Moskaus, an der Lösung des Nordkorea-Konflikts mitzuwirken, mag in der Hoffnung liegen, dadurch das zutiefst zerrüttete Verhältnis zu weiten Teilen des politischen Establishments in Washington zu verbessern. Seit der Krise um die Ukraine strebt Moskau nach einer »Kompartmentalisierung« seiner Beziehungen zu den USA, wodurch einzelne Konfliktfelder – etwa in Bezug auf die euroatlantische Sicherheitsordnung oder die Ukraine – außen vor gelassen und transaktionale oder gar kooperative Politik in anderen Regionen möglich werden sollen.

...et contra

Obwohl Russland von einer erfolgreichen Vermittlung im Nordkorea-Konflikt vielfältig profitieren könnte, sind Zweifel angebracht, inwieweit es diese Rolle ausfüllen könnte. Diese Zweifel betreffen erstens die Fähigkeit, substanziellen Einfluss auf die Führung in Pyongyang auszuüben. Zwar hat Moskau seine Kommunikationskanäle nach Nordkorea ausgebaut; auch ist es eines der wenigen Länder, die mit Pyongyang Handel treiben und über die Nordkorea an die Außenwelt angebunden ist.¹⁷ Aus den Kommuni-

gebaut wird. Doch diese liegt wegen der Spannungen ebenso auf Eis wie der Bau der Gaspipeline sowie der Elektrizitätsverbindung nach Südkorea. Die 2016 und 2017 verhängten Sanktionen schränken unter anderem den Handel mit Kohle und Öl ein, erschweren die Finanzierung und verbieten die Verlängerung von Arbeitsverträgen mit nordkoreanischen Gastarbeitern. Vgl. Artyom Lukin/Liudmila Zakharova, »Russia-North Korea Economic Ties: Is There More Than Meets the Eye?«, in: Lukin et al., *Nuclear Weapons and Russian-North Korean Relations* [wie Fn. 10], S. 15–29.

17 Zwischen dem russischen Chasan und dem nordkoreanischen Ranjin besteht eine Eisenbahnverbindung. Seit 2017 gibt es Fährverbindungen über den Tumen, und zwei Mal wöchentlich finden Flüge zwischen Pyongyang und Vladi-

kationskanälen, Handelsbeziehungen und Infrastrukturverbindungen ergeben sich aber nur sehr bedingt tatsächliche Möglichkeiten der Einwirkung. Russlands Drohpotenzial ist wesentlich geringer als dasjenige Chinas. Lag das Handelsvolumen Nordkoreas mit Russland 2016 bei 77 Millionen US-Dollar, umfasste es mit China mehr als das 50-Fache – fünf Milliarden US-Dollar.¹⁸ Selbst der Umstand, dass Russland für Nordkorea zum Beispiel als Lieferant von Kohle und Öl sowie als Gastland für das größte Kontingent nordkoreanischer Arbeiter im Ausland (rund 30 000) eine herausgehobene Rolle spielt, ließ sich in der Vergangenheit nicht zu politischer Einflussnahme nutzen.

Zweitens ist es fraglich, ob Russland den nötigen Grad an Unparteilichkeit an den Tag legen könnte, um die divergierenden Ansätze der USA und Chinas sowie Süd- und Nordkoreas zusammenzubringen. Zwar ist Moskau im Konflikt zwischen Süd- und Nordkorea weniger parteiisch als Peking und Washington und unterhält gute Beziehungen zu beiden Staaten; auf der Ebene der globalen Großmächte hat sich Russland jedoch spätestens seit 2014 zunehmend an China angelehnt, während das Verhältnis zu den USA unter geopolitischen Rivalitäten sowie einem massiven Vertrauensverlust leidet. Russland steht hier vor einem Dilemma. Angesichts der zunehmenden Machtasymmetrie zwischen China und Russland – zu dessen Ungunsten – bestehen durchaus Anreize, über die Nordkorea-Problematik die Beziehungen zu den USA zu verbessern und dadurch den eigenen Handlungsspielraum gegenüber China zu erweitern. Dazu müsste Moskau aber die enge Koordination mit Peking aufgeben und viel stärker als bisher amerikanische Interessen in Betracht ziehen. Damit riskierte es im Gegenzug, dass sich die Beziehungen zu Peking verschlechtern.¹⁹

vostok statt. Zudem verläuft Nordkoreas Verbindung zum Internet zum Teil über private russische Firmen.

18 Hatte die Sowjetunion in den 1970er und 1980er Jahren noch einen Anteil von 50 Prozent am Außenhandel Nordkoreas, schrumpfte dieser 2016 auf 1,2 Prozent. Zwar dürfte der reale Anteil Russlands höher liegen, da nach Schätzungen bis zu ein Drittel der über China nach Nordkorea gelieferten Waren ursprünglich aus Russland stammen; daraus ergibt sich aber kaum eine russische Einwirkungsmöglichkeit auf Nordkorea. Vgl. Lukin/Zakharova, »Russia-North Korea Economic Ties« [wie Fn. 16], S. 15ff.

19 Vgl. Alexandr Gabuev, »Global'noe soperničestvo velikich deržav: vlijanie na Korejskij poluostrov« [Die globale Rivalität der Großmächte: Einfluss auf der koreanischen Halbinsel], Moskau: Moscow Carnegie Center, 19.6.2018,

Wahrscheinlich wird Moskau nicht allzu viel diplomatisches Kapital investieren, um zwischen Nordkorea und den USA zu vermitteln.

Vor diesem Hintergrund ist Russland zwar aus Statusgründen sowie zur Wahrung seiner Interessen an einer sichtbaren Einbeziehung in den Verhandlungsprozess interessiert. Auch kann es aufgrund seiner guten Beziehungen zu Nord- und Südkorea eine unterstützende Rolle bei der Annäherung der beiden Staaten spielen. Es ist jedoch unwahrscheinlich, dass Moskau viel diplomatisches Kapital investieren wird, um zwischen Nordkorea bzw. China und den USA zu vermitteln – zumal Russland zwar mehr von einer Lösung als von einer Eskalation des Streits profitiert, aber durchaus mit einem Weiterbestehen des Konflikts leben kann. Die Perzeption einer militärischen Bedrohung ist in Moskau vergleichsweise gering ausgeprägt, die zu erwartenden wirtschaftlichen Gewinne bei einer Rücknahme der Sanktionen sind ebenfalls gering. Moskau kann aus einer kontrollierten Instabilität in der Region sogar Kapital schlagen. Schließlich binden die USA dadurch militärische Kräfte und verschärfen ihre Rivalität mit China, eine Konstellation, die Moskau nutzen kann, um seinen Handlungsspielraum sowohl gegenüber Washington als auch gegenüber Peking zu wahren bzw. auszubauen. Ein deutlich größeres russisches Engagement steht nur dann zu erwarten, wenn der Konflikt militärisch zu eskalieren droht.

Chancen für eine Kooperation mit Russland: begrenzt und ungenutzt

Zwar teilen Russland und die EU im Konflikt um das nordkoreanische Nuklear- und Raketenprogramm gemeinsame Interessen: Beide möchten eine militärische Eskalation verhindern, sind am Erhalt des Nichtverbreitungsregimes interessiert und streben perspektivisch ein kollektives Sicherheitssystem für die Region an. Dennoch ist das Potenzial für eine Kooperation zwischen Moskau und Brüssel begrenzt.

Das liegt erstens daran, dass Russland und die EU die Verantwortung für den Konflikt unterschiedlich verorten – Russland primär bei den USA, die EU bei Nordkorea. Daraus folgen zum Teil divergierende

<<https://carnegie.ru/2018/06/19/ru-pub-76620>> (Zugriff am 6.7.2018).

Lösungsansätze. Während beide Seiten für den Weg diplomatischer Verhandlungen eintreten, schätzen sie den Nutzen der bestehenden und die Möglichkeiten eventueller neuer Sanktionen unterschiedlich ein. Moskau hatte wirtschaftlichen Strafmaßnahmen 2016 und 2017 zwar zugestimmt, diese im Vorfeld aber zum Teil abgeschwächt; auch gibt es Berichte, dass russische Firmen die Sanktionen durch Schmuggel in der Grenzregion umgehen.²⁰ Außerdem wurde Russland selbst vom Westen im Zuge der Ukraine-Krise mit Sanktionen belegt und wird kein Interesse daran zeigen, genau dieses Instrument gegenüber Nordkorea für wirkungsvoll zu erklären. Aufrufe der EU zu mehr russischer »compliance« bei den gegen Pjöngjang verhängten Sanktionen dürften daher wenig Aussicht auf Erfolg haben.

Zweitens leidet das Kooperationspotenzial am mangelnden Vertrauen – allgemein durch die Ukraine-Krise, aber auch wegen der Berichte, wonach Pjöngjang beim Raketenbau Zulieferungen aus und über Russland erhalten habe.²¹ Und drittens nimmt Moskau die EU in Ostasien politisch nicht als Akteur auf Augenhöhe wahr; eine Zusammenarbeit mit Brüssel bietet aus russischer Sicht wenig Chancen, die eigene Position in der Region aufzuwerten. Moskau dürfte – jenseits der Koordination mit China – viel eher versuchen, über die Nordkorea-Problematik in einen Dialog mit der Trump-Administration einzutreten und eine Kompartimentalisierung der stark belasteten russisch-amerikanischen Beziehungen zu erreichen.

Trotz der Schwierigkeiten wäre es sinnvoll, wenn die EU und Russland ihr Kooperationspotenzial in der Nordkorea-Frage stärker als bisher ausloteten, zum Beispiel über Experten-Dialoge unter Beteiligung offizieller Vertreter im sogenannten »Track 1.5«-Format. Dabei sollte unmittelbar die Frage im Vordergrund stehen, wie der weitere Verhandlungsprozess und die

Implementierung der dort vereinbarten Ergebnisse gemeinsam unterstützt werden können. Perspektivisch ließe sich dann auch eruieren, welche Chancen für eine Zusammenarbeit bei transkoreanischen Infrastruktur- und Handelsprojekten bestehen.



**Online-Dossier zur SWP-Studie:
Weitere SWP-Publikationen**

http://bit.ly/SWP18TDNK_Regionale_Perspektiven

20 Ian Talley, »U.N. Report Faults China, Russia for Subverting North Korean Sanctions«, in: *Wall Street Journal*, 2.2.2018, <<https://www.wsj.com/articles/u-n-report-faults-china-russia-for-subverting-north-korea-sanctions-1517610153>> (Zugriff am 6.7.2018).

21 Während die Zusammenarbeit Nordkoreas mit Schmugglernetzwerken aus der Sowjetunion und Russland in den 1980er und frühen 1990er Jahren gut dokumentiert ist, ist unklar, ob diese weiter aktiv sind und/oder ob sie von der russischen Regierung toleriert oder gar unterstützt werden. Vgl. Robert Schmucker/Markus Schiller, »Nordkoreas Raketenprogramm – Bedrohung oder Bluff?«, in: *SIRIUS*, 1 (2017) 4, S. 319–341.

Hanns Günther Hilpert/Elli Pohlkamp

Japan: Im Abseits

Japans Beziehungen zu Nordkorea sind historisch stark belastet. Nicht zuletzt deshalb stellen Nordkoreas Atomwaffen und Raketen für die japanischen Inseln, die der koreanischen Halbinsel vorgelagert sind, eine ernsthafte militärische Bedrohung dar. Da Japan selbst keine diplomatischen Beziehungen zur Demokratischen Volksrepublik Korea unterhält und verfassungsgemäß nur über eine auf Selbstverteidigung begrenzte militärische Schlagkraft verfügt, ist es im Nuklearkonflikt diplomatisch und militärisch auf Amerika angewiesen. Die Bedrohungsperzeptionen und politischen Ziele der beiden Bündnispartner divergieren jedoch teilweise. Zudem hat der Nuklearkonflikt für die Regierung in Tokio eine komplexe innenpolitische Dimension.

Historisch belastete Beziehungen

In Korea wurde die Kolonialisierung durch Japan (1910–45) politisch als Fremdbestimmung, wirtschaftlich als Ausbeutung, kulturell als Versuch einer Assimilierung empfunden. Der Widerstand gegen die ehemalige Kolonialmacht gehört daher zum Gründungsmythos der anti-imperialistischen Staatsdoktrin Nordkoreas. Auch als Japan im Korea-Krieg (1950–53) Militärstützpunkte (etwa Okinawa) und zivilen Nachschub für die USA bereitstellte, galt Tokio dem Norden als Feind. Während Südkorea sein bilaterales Verhältnis zu Japan 1965 normalisierte – beide Seiten schlossen einen Grundlagenvertrag, Japan bewilligte Schenkungen und Kredite in Höhe von 500 Millionen US-Dollar –, entwickelte sich Nordkorea aus japanischer Sicht zu einem wachsenden Ärgernis und Problem. Die terroristische Japanische Rote Armee nutzte Nordkorea als Rückzugsort, in den späten 1970er Jahren wurden japanische Staatsangehörige dorthin entführt.

Nach dem Ende des Kalten Kriegs in Europa strebten auch Japan und Nordkorea eine Normalisierung an, 1991 fanden erste offizielle Gespräche statt. Japan bot eine Entschuldigung für seine Kolonialherrschaft an, und Nordkorea kam verspätet seiner Verpflich-

tung nach, die nuklearen Anlagen in Yongbyon von der Internationalen Atomenergiebehörde kontrollieren zu lassen. 1992 wurden die bilateralen Gespräche jedoch abgebrochen, da Nordkorea offiziell die Entführung japanischer Bürger leugnete. Erst zehn Jahre später, als Japans Premierminister Koizumi Junichirō nach Pyongyang reiste und sich dort mit Kim Jong Il traf, wurden Entführungen erstmals von nordkoreanischer Seite bestätigt. Japan erhielt die Information, dass acht der dreizehn (bestätigten) Entführten bereits verstorben seien. Das Eingeständnis Pyongyangs, für die Entführungen verantwortlich zu sein, verbunden mit der Ausreisegenehmigung für die fünf Überlebenden, machte den Weg frei für die Unterzeichnung der Pyongyang Declaration, in der Japan sich für seine Kolonialherrschaft entschuldigte und ein wirtschaftliches Hilfspaket als Kompensation in Aussicht stellte. Im Gegenzug versprach Nordkorea, die Raketen- und Nuklearproblematik im Wege eines Dialogs zu lösen und Entführungen künftig zu unterlassen.

Die sich 2002/2003 verschärfende Nuklearkrise entfremdete beide Seiten wieder. Auf Nordkoreas Erklärung, sich an den Sechsparteiengesprächen beteiligen zu wollen, folgte 2004 zwar ein zweiter Besuch Koizumis, bei dem beide Seiten die Pyongyang Declaration erneut bestätigten. Die angestrebte Normalisierung blieb jedoch aus. Nachdem Nordkorea die sterblichen Überreste von zwei Menschen nach Japan überstellt hatte, die nachweislich einer DNA-Analyse nicht die Entführungsoffer von damals waren, begann eine neue Eiszeit im bilateralen Verhältnis. Gespräche wurden fortan nur noch auf Arbeitsebene geführt, ohne jeden Erfolg. Nordkoreas Nuklearrüstung, die wiederholten Atomwaffen- und Raketentests, die Aufklärung des Schicksals aller entführten Japaner, die gegen Nordkorea verhängten Sanktionen und der Umfang der wirtschaftlichen Hilfszahlungen sind bis heute unüberbrückbare Streitpunkte.¹

¹ Aurelia Mulgan, »Japan-North Korea Relations«, in: James D. J. Brown/Jeff Kingston (Hg.), *Japan's Foreign Relations in Asia*, London: Routledge, 2018, S. 235.

The four islands of the Japanese archipelago should be sunken into the sea by the nuclear bomb of Juche.

Ein Erbe der Kolonialzeit ist die in Japan lebende, gut 500 000 Menschen zählende koreanische Minderheit. Sie bildet allerdings keine homogene Gruppe, da sie in ihrer Loyalität zwischen Nordkorea (*Chosen Sôren*) und Südkorea (*Mindan*) geteilt ist.² Die Nordkorea politische nahestehende Gruppe Chosen Sôren ist die deutlich größere Gruppe. In Ermangelung offizieller diplomatischer Vertretungen gelten ihre Dependancen in Nordkorea als inoffizielle Botschaften Japans. Über mehrere Jahre versorgte Chosen Sôren Nordkorea mit Waren, Know-how, Luxusgütern und unterstützte das Regime finanziell. Daher wird Chosen Sôren heute von den japanischen Behörden genau beobachtet. Einen Einfluss auf Japans Korea-diplomatie hat die Gruppierung nicht.

Reale Bedrohungen

Nordkoreas Raketen, von deren nuklearer Befähigung Japan ausgehen muss, bedrohen das japanische Inselarchipel. Japan liegt in Reichweite mehrmals erfolgreich getesteter (Nodong-)Kurz- und Mittelstreckenraketen.³ Offiziellen Verlautbarungen der DVRK zufolge gilt die ehemalige Kolonialmacht als bevorzugtes Ziel: »The four islands of the Japanese archipelago should be sunken into the sea by the nuclear bomb of Juche.«⁴ Mögliche Angriffsziele sind japanische Städte oder amerikanische Militärstützpunkte wie beispielsweise Okinawa. Katastrophale Auswirkungen wären aber auch schon bei nicht-nuklearen Angriffen zu

erwarten: Nordkorea könnte seine Raketen mit Chemiewaffen bestücken.

Mehrmals musste Japan schon die Verletzung seiner territorialen Hoheitsrechte hinnehmen. 2016 erprobte Nordkorea über zwanzig ballistische Raketen, wovon drei in Gewässern niedergingen, die zu Japans exklusiver Wirtschaftszone gehören. 2017 kam es zu elf erfolgreichen Tests von Raketen, von denen fünf entweder in japanischen Gewässern einschlugen oder über japanisches Territorium flogen.⁵ Im Verteidigungsweißbuch 2017 wertete Tokio diese Entwicklung als »neues Bedrohungsniveau für die Region und Japan«.⁶ Im Januar 2018 erklärte Premierminister Abe Shinzô, Nordkoreas Entwicklung von Nuklearwaffen und Raketen stelle eine beispiellos ernsthafte und akute Bedrohung für sein Land dar.⁷

Ziele, Strategien, Optionen

Vollständige Denuklearisierung, die Beendigung oder die Unterbindung jeglicher Proliferation, die rückhaltlose Aufklärung der Schicksale der aus Japan entführten Personen sowie einen Schlussstrich unter die koloniale Vergangenheit – das strebt Tokio politisch im Verhältnis zu Pyongyang an.⁸ Militärisch geht es um den Schutz des japanischen Territoriums vor nordkoreanischen Angriffen und den damit zusammenhängenden Erpressungsversuchen. Japans Möglichkeiten, militärisch und diplomatisch zu reagieren oder auf Nordkorea Einfluss zu nehmen, sind allerdings begrenzt.

Diplomatisch verfolgt Tokio traditionell eine Strategie des Dialogs und des Drucks. Die Dialogstrategie wurde jedoch in Reaktion auf die mehrfachen Raketenabschüsse Nordkoreas weitgehend zugunsten

² Ludgera Lewerich, *Zainichi-Korian – Die koreanische Minderheit in Japan*, Universität Tübingen, März 2011, <<http://www.jdz.b.de/fileadmin/Redaktion/PDF/veroeffentlichungen/tagungsbaende/D61/15-p1340%20lewerich.pdf>> (Zugriff am 15.4.2018).

³ Hirofumi Tosaki, *The North Korean Nuclear Issue and Japan's Deterrence Posture*, Tokio: The Japan Institute of International Affairs, 2017, S. 3f, <https://www2.jiia.or.jp/en/pdf/digital_library/world/170314_tosaki.pdf> (Zugriff am 10.3.2018).

⁴ »North Korea Threatens to Sink Japan's Four Main Islands into the Sea with a Nuclear Bomb«, in: *The Japan Times*, 14.9.2017, <<https://www.japantimes.co.jp/news/2017/09/14/national/politics-diplomacy/north-korea-threatens-sink-japans-four-main-islands-sea-nuclear-bomb/>> (Zugriff am 20.4.2018).

⁵ Hiroyasu Akutsu, *North Korea's Missile Shower Cements Japan's Defense Strategy*, East Asia Forum, 2018, <<http://www.eastasiaforum.org/2018/03/03/north-koreas-missile-shower-cements-japans-defence-strategy/>> (Zugriff am 23.3.2018).

⁶ Ministry of Defense, *Defense of Japan, Annual White Paper*, 2017, <http://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/2017.html> (Zugriff am 1.4.2018).

⁷ Itsunori Onodera, »Kitachôsen kiki wo kokufuku dekiru ka« [Ist die Nordkorea-Krise zu bewältigen?], in: *Gaikou*, 44 (Juli/August 2017), <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000295526.pdf>> (Zugriff am 23.3.2018).

⁸ Masaharu Kohno, »Neutralize the North Korean Threat«, in: *Brussels Forum 2018* (The German Marshall Fund), <<http://brussels.gmfus.org/videos/brussels-forum-2018-neutralize-north-korea-threat>> (Zugriff am 13.3.2018).

einer Strategie des maximalen Drucks aufgegeben. Premierminister Abe Shinzô, der als Hardliner im Verhältnis zu Nordkorea gilt, erklärte mehrmals, Gespräche könnten erst dann wieder aufgenommen werden, wenn Nordkorea konkrete Schritte zur völligen und unumkehrbaren Demontage seines Nuklearprogramms einleite und das Schicksal der Entführten aufkläre.⁹ Einigkeit zwischen Japan und seinen Koalitionspartnern, insbesondere den USA, von deren militärischem Beistand und nuklearem Schutzschirm Japans Sicherheit abhängt, ist aus Sicht der Abe-Administration dafür essenziell; das Bemühen, diese herzustellen und die Koalitionspartner immer wieder von der Strategie des maximalen Drucks zu überzeugen, stand bis zu Präsident Trumps überraschender Wende auf dem Singapur-Gipfel für Japans Regierung im Vordergrund.¹⁰ In der Rolle des »tough and cautious cop« drängte Tokio multilateral auf eine konsequente Verfolgung der Strategie maximalen Drucks, unilateral oder gemeinsam mit dem Allianzpartner setzte es sich für die Umsetzung der Sanktionen ein und unterstützte maßgeblich die internationalen Bestrebungen, Nordkorea in den nuklearen Nichtverbreitungsvertrag zurückzuführen und das nordkoreanische Nuklearprogramm unter die Aufsicht und Regulierung der IAEA zu stellen.¹¹ Für eine Verwirklichung der geforderten Denuklearisierung bietet Japan der IAEA Mittel in Höhe von 300 Millionen Yen (rund 2,2 Millionen Euro) an.¹²

Als Verfechter einer Politik weitreichender Sanktionen gegen Nordkorea wirkt Japan diplomatisch auf Drittstaaten in Südostasien und Afrika ein, die vereinbarten Strafmaßnahmen tatsächlich umzusetzen,

und verhängt eigene, zum Teil deutlich schärfere Sanktionen als die UN. Bei der Implementierung der internationalen und nationalen Beschlüsse stehen Japans Behörden vor der Herausforderung, von Japan ausgehende Sanktionsverstöße, etwa von Chosen Sôren, zu unterbinden.

Militärisch investiert Japan in die Abwehr ballistischer Raketen und erhöhte zuletzt im Haushaltsjahr 2017 die hierfür notwendigen Budgetmittel auf 67,9 Milliarden Yen (rund 505 Millionen Euro). Darin inbegriffen war die Anschaffung neuer schiffsgestützter Systeme für Japans AEGIS-Zerstörer und landbasierter Patriot-PAC-III-Raketen-Interzeptoren. Seit 2017 werden zudem mit den USA und Südkorea trilaterale Raketenabwehrmanöver trainiert. Auch das amerikanische Aegis-Ashore System möchte die Regierung erwerben. Für die Zivilbevölkerung wurde das J-alert-System zur Warnung vor möglichen Angriffen eingeführt.¹³

Auf multilateraler Ebene sieht sich Japan sowohl in der bilateralen sicherheitspolitischen Allianz mit den USA als auch in der trilateralen sicherheitspolitischen Kooperation mit Südkorea und den USA als Partner. Japan ist bestrebt, beides auszubauen und die Kommunikation untereinander zu fördern.¹⁴ Nicht zuletzt in Reaktion auf Nordkoreas Nuklear- und Raketenprogramm hat Tokio in den vergangenen Jahren zahlreiche sicherheitspolitische Reformen in Angriff genommen und die eigenen Möglichkeiten kollektiver Selbstverteidigung rechtlich und militärisch erweitert.¹⁵ Des Weiteren wurde 2016 mit Südkorea 2016 ein Austausch geheimdienstlicher Informationen vertraglich vereinbart, außerdem trägt Japan als Mitglied des United Nations Command (UNC) zur Verteidigung Südkoreas bei. Dessen UNC-Rear-Headquarter, das über die Einhaltung des 1954 eingeführten Status of Forces Agreement (SOFA) wacht, hat seinen Sitz im japanischen Yokota.

9 »Prospect of U.S.-North Korea Summit Prompts Jitters in Tokyo about Being Left Vulnerable«, in: *The Japan Times*, 7.3.2017, <https://www.japantimes.co.jp/news/2018/03/07/national/politics-diplomacy/prospect-u-s-north-korea-summit-prompts-jitters-tokyo-left-vulnerable/#.Ws3o8i_5y9Y> (Zugriff am 7.3.2017).

10 Shinzô Abe, »Address by Prime Minister Shinzo Abe at the Seventy-second Session of the United Nations General Assembly«, The Government of Japan, 20.9.2017, <https://japan.kantei.go.jp/97_abe/statement/201709/00010.html> (Zugriff am 9.4.2018).

11 Sakata Yasuyo, *The North Korean Dilemma and Japan*, Power Point-Handout, März 2018.

12 Julian Ryall, »Japan Offers to Pay £2m for Inspections of North Korea Nuclear Facilities«, in: *The Telegraph*, 11.3.2018, <<https://www.telegraph.co.uk/news/2018/03/11/japan-offers-pay-2m-inspections-north-korea-nuclear-facilities/amp/>> (Zugriff am 15.3.2018).

13 Sheila A. Smith, »What a U.S.-North Korean Summit Means for Japan«, in: *Foreign Affairs*, (2018) 3, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/japan/2018-03-14/what-us-north-korean-summit-means-japan>> (Zugriff am 25.3.2018).

14 Hirofumi Tosaki, *The North Korean Nuclear Issue and Japan's Deterrence Posture*, Tokio: The Japan Institute of International Affairs, 2017, <https://www2.jiia.or.jp/en/pdf/digital_library/world/170314_tosaki.pdf> (Zugriff am 10.3.2018).

15 Siehe Alexandra Sakaki, *Japans Sicherheitspolitik. Richtungswechsel unter Abe?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2014 (SWP-Studie 21/2014), S. 16.

Dilemmata

Im Verhältnis zu den USA – Japans unverzichtbarem Sicherheitsgaranten – bestehen zwei grundlegende Sorgen. Einerseits könnte Japan in einen Krieg verwickelt werden und möglicherweise gar das erste Opfer eines nordkoreanischen Nuklearschlages werden, sollten die USA tatsächlich einen Angriff auf Nordkorea erwägen. Andererseits befürchtet man, dass sich ein isolationistisches Amerika aus der Region zurückziehen könnte.

Aus japanischer Sicht sollte die maximale Druckstrategie fortgeführt werden.

Die Unvorhersehbarkeit der Außen- und Sicherheitspolitik Präsident Donald Trumps, wie sie beispielsweise in der überraschenden und mit der Abe-Regierung nicht abgesprochenen Vereinbarung eines Gipfeltreffens mit Kim Jong Un in Singapur zum Ausdruck kommt, verunsichert Japan zutiefst. Schon seit langem hatte man geglaubt, dass die USA und Südkorea Japan im Dialog mit Nordkorea außen vor lassen (*Japan passing*).¹⁶ Die Vereinbarung von Singapur selbst wird zwar diplomatisch als ein notwendiger erster Schritt gewürdigt, hinsichtlich des Denuklearisierungsziels aber als unzureichend und zu wenig konkret kritisiert. Nach wie vor wird befürchtet, die USA könnten sich mit Nordkorea auf ein Verbot von Langstreckenraketen einigen, jedoch die für Japan bedrohlichen Kurz- und Mittelstreckenraketen ausklammern, weil diese die USA nicht erreichen können. Die (ohnmächtige) Feststellung, dass Japans Verbündete Südkorea und die USA Gipfeltreffen mit Nordkorea abhalten, ohne vorab darauf zu bestehen, dass Nordkorea sein Versprechen einlöst, eine Denuklearisierung einzuleiten, nährt diese Sorgen. Aus japanischer Sicht sollte die maximale Druckstrategie fortgeführt werden, bis konkrete Vereinbarungen getroffen wurden und Nordkorea nachweislich entsprechende Schritte unternommen hat.¹⁷

16 Kenji Isezaki, »kita no ›zanshu sakusen‹ wa dare mo kangaete inai? Nihon wa ›kaya no soto‹ na kitachousen mondai« [Denkt niemand an die »Enthauptungsstrategie« Nordkoreas? Das Nordkorea-Problem, bei dem Japan außen vor gelassen wird], in: *AERA*, 13.3.2018, <<https://dot.asahi.com/aera/2018031200057.html?page=1>> (Zugriff am 15.3.2018).

17 Siehe Daniel Hurst, »The Trump-Kim Summit: The View from Japan«, in: *The Diplomat online*, 12.6.2018, <<https://the-diplomat.com/2018/06/the-trump-kim-summit-the-view-from-japan>> (Zugriff am 28.6.2018).

Angesichts der Gipfeltreffen der Präsidenten Chinas, Südkoreas und der USA mit Kim Jong Un befindet sich Japan gegenüber Nordkorea nunmehr in einer schwachen Position. Dem japanischen Vorschlag, dass Premierminister Abe Shinzō und Kim Jong Un ebenfalls ein Gipfeltreffen abhalten, steht Nordkorea nach anfänglicher Zurückhaltung inzwischen positiv gegenüber. Die Aussichten auf eine nordkoreanisch-japanische Verständigung über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen, die Zahlung japanischer Reparationen und die Klärung der Entführungsfrage sind aber nach wie vor ungünstig. Inoffiziellen Verlautbarungen zufolge betrachtet man in Pyongyang die Entführungsfrage als geklärt.¹⁸

In seinen militärischen Handlungsmöglichkeiten ist Japan durch seine pazifistische Verfassung (Artikel 9) generell beschränkt. Dem japanischen Militär ist nur die Selbstverteidigung erlaubt. Darüber hinaus sind Japan die Hände gebunden – abgesehen von einer diplomatischen Einflussnahme auf die USA. Immerhin ist Japan wie erwähnt aufgrund der sicherheitspolitischen Reformen von 2016 eine kollektive Selbstverteidigung gestattet. Die strikt defensive sicherheitspolitische Ausrichtung ist innenpolitisch tief verankert, und so zeigte sich eine Mehrheit von Japanern bei einer Umfrage im Januar 2018 nicht davon überzeugt, dass sich der Nordkorea-Konflikt militärisch lösen lasse, obwohl ein Großteil der Bevölkerung Nordkorea für eine sehr ernste Bedrohung hält. Ebenso wenig wird die Stationierung amerikanischer Nuklearsprengköpfe zum Schutze des Landes unterstützt.¹⁹

Gleichzeitig hat Japans harte Haltung gegenüber Nordkorea auch innenpolitische Ursachen. Abe Shinzōs Aufstieg zum Premierminister ist eng mit seinem Engagement dafür verbunden, das Schicksal der Entführten rückhaltlos aufzuklären. Er wird sich daher kaum auf eine Einigung mit Nordkorea ein-

18 »Via Unofficial Route, North Korea Informed Japan Earlier in Year That Abduction Issue Had Been Resolved: Sources«, in: *The Japan Times*, 8.4.2018, <<https://www.japantimes.co.jp/news/2018/04/08/national/politics-diplomacy/via-unofficial-route-north-korea-informed-japan-earlier-year-abduction-issue-resolved-sources/#.Wsy-3mb5xMA>> (Zugriff am 9.4.2018).

19 »Views of the Japanese and American People on the North Korean Situation«, *GENRON NPO*, 8.1.2018, <http://www.genron-npo.net/en/opinion_polls/archives/5385.html> (Zugriff am 16.3.2018).

lassen können, ohne zumindest bei der Lösung der Entführungsproblematik Zugeständnisse zu erhalten. Außerdem instrumentalisiert er die nordkoreanische Bedrohung, um die von ihm angestrebte Verfassungsreform umzusetzen. Insofern ist aus Sicht der Abe-Administration die konfrontative Strategie des maximalen Drucks opportun. Auf die Befindlichkeiten der in Japan lebenden koreanischen Minderheit, die mit gesellschaftlicher Marginalisierung und inneren Identitätskonflikten zu kämpfen hat, wird dabei keine Rücksicht genommen.²⁰



Online-Dossier zur SWP-Studie:

Weitere SWP-Publikationen

http://bit.ly/SWP18TDNK_Regionale_Perspektiven

20 Siehe Thomas Awe, *Patriotismus und Diaspora im Japan der Nordkoreakrise*, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. (KAS), Dezember 2017 (KAS-Länderbericht Japan).

Oliver Meier

Nichtverbreitung: Einhegung eines Regelbrechers

Nordkoreas Atomwaffenprogramm stellt eine einzigartige Herausforderung für das nukleare Nichtverbreitungsregime dar. Nordkorea ist der einzige Nichtatomwaffenstaat, der nach seinem Beitritt zum nuklearen Nichtverbreitungsvertrag Kernwaffen entwickelt hat. Nur Nordkorea hat den Austritt aus dem NVV erklärt.¹ In den letzten zwanzig Jahren hat allein Nordkorea Atomwaffen getestet.

Diese mehrfache negative Präzedenz Nordkoreas wird noch dadurch verschärft, dass Pyongyangs erfolgreiches Atomwaffenprogramm der allgemein positiven Entwicklung im Bereich der Nichtverbreitung entgegenläuft. Seit der Einigung auf den Gemeinsamen Umfassenden Aktionsplan (JCPOA) zur Beilegung des Streits um das iranische Atomprogramm im Juli 2015 und dessen erfolgreicher Umsetzung wird aktuell kein Staat mehr verdächtigt, im Geheimen Atomwaffen zu entwickeln. Gelänge es der internationalen Gemeinschaft, Nordkorea von einem Kernwaffenverzicht zu überzeugen, gäbe es heute genauso viele Atomwaffenbesitzer in der Welt wie vor rund vierzig Jahren, nämlich acht.²

1 Wie außergewöhnlich dieser Schritt ist, erkennt man an der Tatsache, dass kein anderer Staat seine Mitgliedschaft in einem multilateralen Abrüstungs- und Rüstungskontrollregime aufgekündigt hat. Nur Palästina zog Anfang 2018 seine Unterschrift unter dem Chemiewaffenübereinkommen (CWÜ) zurück, hat diesen Schritt allerdings wieder rückgängig gemacht. Siehe »Palestine: From a ›Will-be Party to the CWC to a ›Would-have-been?«, in: *The Trench*, 16.1.2018, <<http://www.the-trench.org/palestine-and-cwc-accession/>> (Zugriff am 5.6.2018); Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons, »State of Palestine Joins the Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons«, *opcw.org*, 21.6.2018, <<https://www.opcw.org/news/article/state-of-palestine-joins-the-organisation-for-the-prohibition-of-chemical-weapons>> (Zugriff am 5.8.2018).

2 Die anderen Kernwaffenbesitzer sind die im NVV anerkannten Staaten China, Frankreich, Großbritannien, Russland und die USA sowie die außerhalb des NVV stehenden

Der Umgang mit Nordkoreas Atomwaffenprogramm ist daher für die Zukunft des nuklearen Nichtverbreitungsregimes besonders wichtig. Eine Lösung des Konflikts ist allerdings auch besonders schwierig. Nordkorea empfindet seine Sicherheitslage als prekär und befindet sich als ein im Wettbewerb der Systeme unterlegener Teilungsstaat seit 1950 formell im Krieg mit den USA. Nordkoreas autoritäres, repressives und ideologisch geprägtes politisches System sowie sein Streben nach ökonomischer Autarkie heben das Land von anderen Kernwaffenbesitzern ab und erschweren ein Einwirken von außen. Es gibt keine nordkoreanischen Akteure jenseits der Regierung, mit denen sich ein Dialog führen ließe. Die extreme Geheimhaltung des Regimes erschwert eine unabhängige Einschätzung seiner atomaren Fähigkeiten.

Im Umgang mit Nordkorea sind zwei sich überlappende nichtverbreitungspolitische Herausforderungen voneinander zu unterscheiden: Da geht es zum einen um eine angemessene institutionelle Reaktion der Staatengemeinschaft innerhalb des Nichtverbreitungsregimes – das meint im Wesentlichen den NVV und die Internationale Atomenergie-Organisation. Zum anderen dreht es sich darum, substanzielle Fortschritte bei der nuklearen Abrüstung des Landes zu erreichen und in diesem Zusammenhang auch die Proliferation sensibler Technologien von und nach Nordkorea zu unterbinden.

Nordkorea und das Nichtverbreitungsregime

Nordkorea ist kein Eremitenstaat. Das Land ist in eine Reihe regionaler und globaler Verträge und Institu-

Länder Indien, Israel und Pakistan. Südafrika, Belarus, Kasachstan und die Ukraine verzichteten trotz vorhandener Arsenale auf den Atomwaffenbesitz.

tionen eingebunden und nutzt diese Foren durchaus, um seinen politischen Einfluss auszubauen.³ Dies gilt in begrenztem Maße auch für Verträge, die Bezug zu Massenvernichtungswaffen haben.⁴ Pyongyang ist aber nicht bereit, die eigenen militärischen Fähigkeiten im Rahmen solcher Verträge zu beschränken oder sich zu öffnen. So ist Nordkorea in keinem Vertrag Mitglied, der wie das Chemiewaffenübereinkommen von 1993 Verifikationsmaßnahmen enthält.

Im NVV war das Land ebenfalls ein von Anfang an unter Generalverdacht stehender Außenseiter, der 1985 nur als Gegenleistung für einen sowjetischen Technologietransfer beim Aufbau des Kernkraftwerks in Yongbyon dem Vertrag beigetreten war. Nordkorea ist das erste Land, dem die IAEA eigenständig und ohne Hilfe von Geheimdiensten bei einem signifikanten Täuschungsversuch auf die Schliche kam.⁵ Erst spät – 1992 – hatte Pyongyang die unter dem NVV vorgeschriebenen umfassenden Sicherungsmaßnah-

men (Safeguards) der IAEA akzeptiert.⁶ Die Atomenergiebehörde brachte während der dann durchgeführten Kontrollmaßnahmen ans Licht, dass Pyongyangs Angaben nicht konsistent waren, und fand Indizien dafür, dass Nordkorea im Geheimen Plutonium abgetrennt hatte.

Im Laufe dieser ersten Nuklearkrise erklärte Nordkorea am 12. März 1993 erstmals seinen Austritt aus dem NVV, was nach Artikel 10 zulässig ist, wenn »durch außergewöhnliche, mit dem Inhalt [des] Vertrags zusammenhängende Ereignisse eine Gefährdung der höchsten Interessen« des Mitgliedslandes eingetreten ist. Kurz darauf suspendierte Pyongyang jedoch das Austrittsverfahren.

Während der zweiten Nuklearkrise erklärte Nordkorea am 10. Januar 2003, diese Suspendierung sei hinfällig und das Land gehöre somit ab dem 11. Januar nicht mehr dem NVV an. Einige NVV-Mitglieder, darunter Deutschland, bezweifeln nach wie vor die formale Zulässigkeit dieser Austrittsankündigungen. Sie argumentieren beispielsweise, die Dreimonatsfrist bis zur Rechtswirksamkeit des 1993 verkündeten Austritts habe nicht einfach unterbrochen werden können. Mithin befindet sich das Land in Bezug auf seine Stellung im NVV in einer diplomatischen Grauzone.⁷

Eine Anerkennung als Kernwaffenstaat verbietet sich, da viele Staaten sie als Belohnung für Pyongyangs Regelbrüche ansehen würden.

Die internationale Gemeinschaft hat mehrfach klargestellt, dass es ihr unmöglich ist, Nordkorea als Kernwaffenstaat anzuerkennen.⁸ Eine solche Anerkennung wäre rechtlich unzulässig, weil laut NVV nur solche Länder Atomwaffenstaaten sein können,

3 Eric J. Ballbach, »North Korea's Engagement in International Institutions: The Case of the ASEAN Regional Forum«, in: *International Journal of Korean Unification Studies*, 26 (2017) 2, S. 35–65.

4 Insbesondere in den 1980er Jahren ist Nordkorea einer Reihe solcher Abkommen beigetreten. Dazu zählen insbesondere der Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen mit dem damit verbundenen Verzicht auf Atomwaffen (Beitritt 12.10.1985; Erklärung des Austritts 10.1.2003); das Genfer Protokoll über das Verbot der Verwendung von erstickenden giftigen oder ähnlichen Gasen sowie von bakteriologischen Mitteln im Kriege von 1925 (Beitritt 8.12.1988), das den Einsatz biologischer und chemischer Kampfstoffe verbietet; das Biowaffenübereinkommen, das die Entwicklung und den Besitz biologischer Waffen umfassend untersagt (Beitritt 13.3.1987); der Weltraumvertrag mit dem Verbot der Stationierung von Atomwaffen im All (Beitritt 5.3.2009); der Antarktis-Vertrag und der damit einhergehende Verzicht auf die militärische Nutzung der Antarktis (Beitritt 21.1.1987); das Umweltkriegsübereinkommen (ENMOD-Konvention), das die feindliche Nutzung umweltverändernder Techniken verbietet (Beitritt 8.11.1984), sowie die nach dem Unfall in Tschernobyl getroffenen Übereinkommen über die frühzeitige Benachrichtigung bei nuklearen Unfällen und über Hilfeleistung bei nuklearen Unfällen oder radiologischen Notfällen (Signatarstaat, Beitritt 29.9.1986).

5 Siehe Trevor Findlay, *Proliferation Alert! The IAEA and Non-Compliance Reporting*, Cambridge, Mass.: Harvard Kennedy School, Belfer Center for Science and International Affairs (zuletzt geändert am 6.1.2018), S. 99, <https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/proliferation_alert-web.pdf> (Zugriff am 6.1.2018).

6 1977 hatte es zwei Forschungsanlagen unter anlagenspezifische Safeguards gestellt. Siehe International Atomic Energy Agency, *Fact Sheet on DPRK Nuclear Safeguards*, <<https://www.iaea.org/newscenter/focus/dprk/fact-sheet-on-dprk-nuclear-safeguards>> (Zugriff am 5.6.2018).

7 Masahiko Asada, »Arms Control Law in Crisis? A Study of the North Korean Nuclear Issue«, in: *Journal of Conflict and Security Law*, 9 (2004) 3, S. 331–355.

8 Siehe zum Beispiel das Abschlussdokument der NVV-Überprüfungskonferenz aus dem Jahr 2010: *Final Document of the 2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, NPT/CONF.2010/50 (Vol. I), New York 2010, Para. 108, <[https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/390/21/PDF/N1039021.pdf](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/390/21/PDF/N1039021.pdf?OpenElement)> (Zugriff am 5.6.2018).

die vor dem 1. Januar 1967 eine Kernwaffe oder einen sonstigen Kernsprengkörper hergestellt und gezündet haben.⁹ Sie verbietet sich auch politisch, weil sie von vielen Staaten als Belohnung für die Regelbrüche Pyongyangs angesehen würde. Einige Staaten reagierten auf Nordkoreas Schritt im Gegenteil mit Bemühungen um eine Verschärfung der Bedingungen für einen NVV-Austritt. So schlug unter anderem die EU vor, dass der UN-Sicherheitsrat automatisch mit einem Kündigungsgesuch befasst werden sollte.

In Reaktion auf die Weigerung Nordkoreas, seinen Verifikationsverpflichtungen als Nichtatomwaffenstaat nachzukommen, hatte der IAEA-Gouverneursrat den Fall bereits 1993 an den UN-Sicherheitsrat überwiesen. Am 13. Juni 1994 erklärte Nordkorea seinen Austritt aus der IAEA. Die Wiener Behörde allerdings sieht das Safeguards-Abkommen nach wie vor in Kraft, so dass Nordkorea sich auch in Bezug auf die Sicherungsabkommen in einer Grauzone befindet.

IAEO-Inspektoren waren von 1992 bis 2003 mit Unterbrechungen und dann von 2007 bis 2009 im Land; in ihrer Arbeit wurden sie vom Regime erheblich eingeschränkt. Die IAEA versuchte zunächst, das Safeguards-Abkommen umzusetzen, überwachte dann den 1994 im Framework Agreement bzw. 2007 in den Sechsparteiengesprächen vereinbarten Stillstand einiger Anlagen in der Atomanlage Yongbyon. 2009 mussten alle Inspektoren das Land verlassen. Sie sind bis heute nicht zurückgekehrt. Gleichwohl bereitet sich die IAEA aktiv auf ihre Rückkehr nach Nordkorea vor. So sammelt etwa ein kleines Expertenteam in Wien laufend Informationen über relevante Aktivitäten in Nordkorea.

Nordkorea ist der einzige Staat, der während einer NVV-Mitgliedschaft erworbene Nukleartechnologie erfolgreich für die Entwicklung von Nuklearwaffen genutzt hat. Einige NVV-Mitglieder schlugen daher vor, die Regeln des Nichtverbreitungsregimes dahingehend zu ändern, dass Nukleartechnologie, die während der Zeit der NVV-Mitgliedschaft erworben wurde, auch nach einem Austritt unter internationaler Kontrolle bleibt. Solche »fall back safeguards« konnten bisher allerdings nicht vereinbart werden.¹⁰

Trotzdem haben die Mitglieder des Nichtverbreitungsregimes insgesamt auf die mehrfachen Regelbrüche Nordkoreas formal angemessen und hinreichend schnell reagiert. In der Sache selbst aber gab es bis heute keine Fortschritte. Nordkorea ist nach wie vor nicht bereit, einseitig auf Atomwaffen zu verzichten. Ist das Nichtverbreitungsregime damit für eine Konfliktlösung bedeutungslos?

Nordkorea und die nukleare Proliferation

In Reaktion auf den ersten nordkoreanischen Atomtest am 9. Oktober 2006 verhängte der Sicherheitsrat fünf Tage später Sanktionen und setzte eine Sachverständigengruppe zur Überwachung der Handelsrestriktionen ein. Nordkorea war damit der erste Staat, der wegen Verstößen gegen Nichtverbreitungsverpflichtungen durch die UN sanktioniert wurde.¹¹ Die nach dem ersten Atomwaffentest unter Kapitel VII der Charta verabschiedete Resolution 1718 verpflichtete Pyongyang 2006, »alle [...] Massenvernichtungswaffen und bestehenden Programme für ballistische Flugkörper auf vollständige, verifizierbare und unumkehrbare Weise« aufzugeben.¹² Damit setzte der Sicherheitsrat einen verbindlichen Maßstab für alle Verhandlungen mit Nordkorea, den er bis Ende 2017 in neun weiteren Resolutionen bekräftigte.

Dieses Ziel der Abrüstung hat die internationale Gemeinschaft nicht erreicht. Es ist noch nicht einmal gelungen, die in den UN-Resolutionen geforderten Raketen- und Nukleartestmoratorien durchzusetzen. Seit der Verabschiedung der ersten Resolution im Jahr 2006 führte Nordkorea bis 2017 fünf weitere Atomtests durch. Das Raketenprogramm nahm Fahrt auf. Seit Kim Jong Un 2011 die Führung des nordkoreanischen Staates übernommen hat, wurden knapp 120 Raketen getestet: Das entspricht rund 75 Prozent aller Tests, die das Regime seit dem ersten 1986 durchführte. Ein wichtiger Durchbruch gelang Pyongyang 2017, als es erstmals drei Raketen erprobte, die vermutlich interkontinentale Reichweite haben. Auch wenn Sanktionen ihr primäres Ziel verfehlen, Nordkorea zu einem Verzicht auf Massenvernichtungswaffen zu

⁹ Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen, Artikel 9(3); »Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons«, *un.org*, <<https://www.un.org/disarmament/wmd/nuclear/npt/>> (Zugriff am 9.8.2018).

¹⁰ Pierre Goldschmidt, »Securing Irreversible IAEA Safeguards to Close the Next NPT Loophole«, in: *Arms Control Today*, 45 (2015) 2, S. 15 – 19, <<https://www.armscontrol.org/>

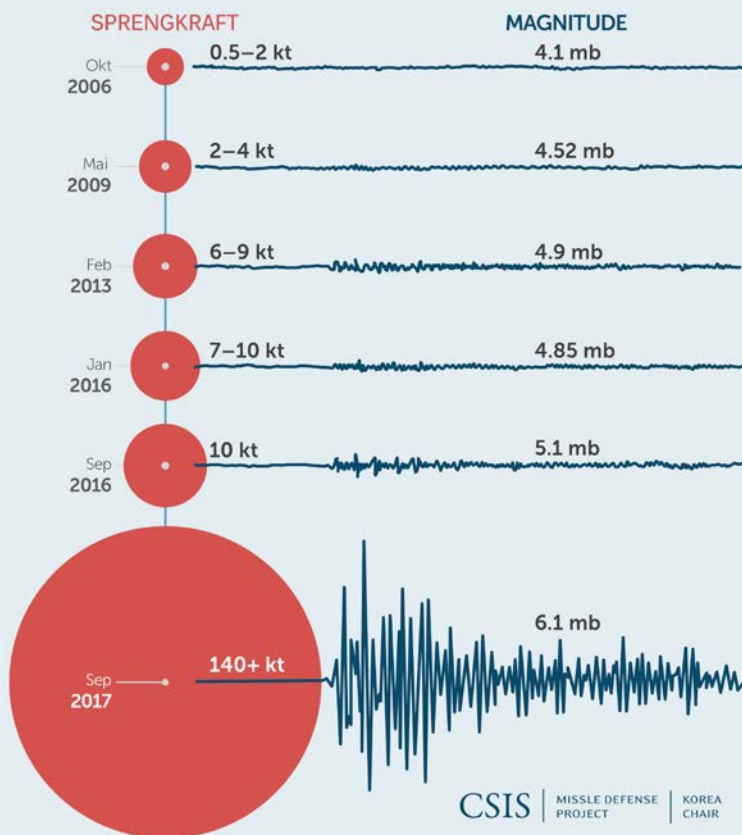
[ACT/2015_03/Features/Securing-Irreversible-IAEA-Safeguards-to-Close-the-Next-NPT-Loophole](https://www.un.org/act/2015_03/features/securing-irreversible-iaea-safeguards-to-close-the-next-npt-loop-hole/)> (Zugriff am 6.6.2018).

¹¹ United Nations Security Council, *Resolution 1718 (2006)*, 14.10.2006, <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1718%20%282006%29> (Zugriff am 28.8.2018).

¹² Ebd.

Grafik 2

Nordkoreanische Atomtests, Oktober 2006 bis September 2017



Anm.: Sprengkraft in 1000 Tonnen (kt) TNT-Äquivalent.

Magnitude (mb): Stärke der vom Atomtest ausgelösten seismischen Wellen.

Quelle: Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization (CTBTO), ROK Ministry of National Defense. © 2018, CSIS, Washington, D.C.

bewegen, erfüllen sie aus nichtverbreitungspolitischer Sicht trotzdem wichtige Funktionen. Die Sanktionsbeschlüsse der Vereinten Nationen verleihen dem Willen der internationalen Gemeinschaft Substanz. Das dichte Netz von Handelsbeschränkungen hat das nordkoreanische Atomprogramm sicher verlangsamt und dessen Kosten in die Höhe getrieben.

Nicht vollständig verhindert werden konnte allerdings die Proliferation nordkoreanischer Technologie für Massenvernichtungswaffen und Trägermittel. 2007 zerstörten israelische Kampfflugzeuge einen im Bau befindlichen Atomreaktor in Syrien, der mit nordkoreanischer Unterstützung errichtet werden sollte.¹³ Bekannt sind außerdem Lieferungen von

Raketentechnologie an den Iran und Pakistan sowie der Versuch, doppelt verwendbare Technologie an Syrien zu liefern, die für die Herstellung von Chemiewaffen genutzt werden kann.¹⁴ Für immer wieder auftauchende Berichte, der Iran und Nordkorea hätten auch bei der militärischen Nutzung von Atomtechnologie zusammengearbeitet, gibt es bisher allerdings keine belastbaren Belege.¹⁵

www.al-monitor.com/pulse/originals/2018/03/israel-strike-nuclear-facility-syria-desert.html (Zugriff am 25.3.2018).

¹⁴ Michael Schwartz, »U.N. Links North Korea to Syria's Chemical Weapons Program«, in: *New York Times*, 27.2.2018, <<https://www.nytimes.com/2018/02/27/world/asia/north-korea-syria-chemical-weapons-sanctions.html>> (Zugriff am 5.6.2018).

¹⁵ Jim Walsh, »Why North Korea and Iran Get Accused of Nuclear Collusion«, in: *Bulletin of the Atomic Scientists*,

¹³ Ben Caspit, »The Story behind Israel's Secret Strike on Syria's Nuclear Reactor«, in: *al-Monitor*, 21.3.2018, <[https://](https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2018/03/israel-strike-nuclear-facility-syria-desert.html)

Den Berichten der Sachverständigengruppe lässt sich zudem entnehmen, wie es Nordkorea im Laufe der Jahre gelang, ein international agierendes Netzwerk aufzubauen, das unter anderem zur Generierung von Einkommen genutzt wird. Auch nordkoreanische Versuche, sich Güter zu beschaffen, die zur Herstellung von ABC-Waffen oder Trägersystemen geeignet sind, wurden wiederholt aufgedeckt und von den UN-Experten analysiert.

Was Deutschland und die EU tun können

Das Beispiel Nordkorea zeigt, wie schwierig es in einer globalisierten Welt ist, einen Staat aufzuhalten, der zur Entwicklung von Atomwaffen (oder anderen Massenvernichtungswaffen) entschlossen ist. Selbst bei einem ökonomisch so isolierten Land wie Nordkorea ist es mittlerweile kaum möglich, den Zugang zu kritischen Technologien komplett zu unterbinden. Die wirtschaftlichen und politischen Strafmaßnahmen laufen ins Leere, solange eine Führung bereit ist, den enormen politischen und wirtschaftlichen Preis für den Atomwaffenbesitz zu zahlen oder, genauer gesagt, die wirtschaftlichen Folgen der Sanktionen auf die Bevölkerung abzuwälzen.

Gegenüber einem so verantwortungslosen Staat muss Nichtverbreitungspolitik vor allem auf Schadensbegrenzung angelegt sein.

Gegenüber einem so verantwortungslosen Staat muss Nichtverbreitungspolitik vor allem auf Schadensbegrenzung angelegt sein. Der größte Schaden würde durch eine militärische Eskalation entstehen. Sie zu vermeiden muss daher Priorität haben. Aber auch eine Unterminierung globaler Standards kann negative Folgen haben, etwa wenn der Eindruck entsteht, das Streben nach Atomwaffen habe sich für Nordkorea gelohnt, und so Nachfolger ermuntert werden, den gleichen Weg einzuschlagen.¹⁶ Schließlich geht es aus nichtverbreitungspolitischer Sicht

darum, das Risiko der Proliferation nordkoreanischer Technologie für Massenvernichtungswaffen zu minimieren.

Deutschlands Nichtverbreitungspolitik setzt darauf, globale Standards und multilaterale Organisationen zu stärken und so Massenvernichtungswaffen zu eliminieren. Auch und gerade vor dem Hintergrund der Nuklearkrise in Nordkorea bleibt der NVV für Deutschland »die zentrale Grundlage der globalen nuklearen Abrüstungs- und Nichtverbreitungsarchitektur, die es zu stärken und zu entwickeln gilt«.¹⁷ Alternative Ansätze wie den Einsatz militärischer Mittel zur Entwaffnung Nordkoreas lehnt Berlin ab. Ähnliches gilt für die EU, deren Politik des »kritischen Engagements« neben einem Abbau der Spannungen auf der koreanischen Halbinsel und einer Verbesserung der Menschenrechtslage auf eine Beibehaltung des nuklearen Nichtverbreitungsregimes zielt.¹⁸

Allerdings haben Deutschland und die EU kaum Möglichkeiten, direkt auf Nordkorea einzuwirken. Über sein Atomprogramm hat Pyongyang in der Vergangenheit bilateral mit den USA oder zusätzlich mit China und Südkorea (Vierparteiengespräche) sowie Japan und Russland (Sechsparteiengespräche) verhandelt. Multilaterale Foren wie die Vereinten Nationen, die Genfer Abrüstungskonferenz oder Treffen der NVV-Vertragsstaaten dienen zwar Gesprächen über den Umgang mit Nordkorea sowie der Setzung eines normativen und juristischen Rahmen, ohne dass Nordkorea aber bereit gewesen wäre, den Konflikt in diesen Gremien zu lösen. Daran dürfte sich auch nichts ändern. Die Rolle der EU erschöpfte sich bislang darin, finanzielle Mittel im Rahmen der Korean Peninsula Energy Development Organisation bereitzustellen. Ohnehin hat sie als Akteurin im Nichtverbreitungsregime in den letzten Jahren an Bedeutung verloren.

Für Deutschland kommt es daher vor allem darauf an, die Konfliktbearbeitung multilateral einzubetten und so das eigene Interesse an einer friedlichen Beilegung des Nordkorea-Konflikts zu realisieren.

Zunächst geht es darum, in den internationalen Gremien darauf hinzuwirken, dass der Konflikt um

12.2.2018, <<https://thebulletin.org/why-north-korea-and-iran-get-accused-nuclear-collusion11504>> (Zugriff am 24.3.2018).

16 Hanns Günther Hilpert/Oliver Meier, *Kurskorrektur im Umgang mit Nordkoreas Atomprogramm? Verhandlungsoptionen im Lichte des nuklearen Nichtverbreitungsvertrages*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2013 (SWP-Aktuell 31/2013), <http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2013A31_hlp_mro.pdf> (Zugriff am 7.6.2018).

17 Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotenziale. Jahresabrüstungsbericht 2017, Berlin 2017, S. 9.

18 European External Action Service (EEAS), DPRK and the EU, Brüssel, 26.6.2016, <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/4186/dprk-and-eu_en> (Zugriff am 25.3.2018).

das nordkoreanische Atomprogramm als eine Herausforderung für die internationale Ordnung und nicht nur als bilateralen Konflikt zwischen Nordkorea und den USA behandelt wird. Die Gefahr eines Deals zu lasten globaler Nichtverbreitungsstandards ist durch die Ergebnisse des Gipfeltreffens vom 12. Juni 2018 zwischen Donald Trump und Kim Jong Un noch gewachsen. Die Gipfelvereinbarung enthält keine klaren Bezüge zum NVV.¹⁹ Nordkorea verpflichtet sich zwar, an einer »vollständigen Denuklearisierung« der koreanischen Halbinsel mitzuwirken. Allerdings fehlt ein Bekenntnis zu der vom UN-Sicherheitsrat geforderten vollständigen, verifizierbaren und unumkehrbaren Abrüstung. So setzt sich der Eindruck fest, dass die USA gegenüber einem notorischen Regelverletzer nachgiebig auftreten, während sie gegenüber dem Iran, der seinen internationalen Verpflichtungen im Nuklearbereich nachkommt, unnachgiebige Härte zeigen.²⁰

Sollte der in Singapur eingeschlagene Weg der Diplomatie zwischen Nordkorea und den USA scheitern, bestünde eine wichtige Rolle Deutschlands und Europas sicherlich darin, weiterhin für eine friedliche Lösung einzutreten. Die Ablehnung militärischer Optionen leitet sich nicht nur aus den humanitären Folgen eines Krieges ab, sondern kann auch aus Sicht der Nichtverbreitung begründet werden: Von den bisher neun militärischen »Counterproliferation«-Aktionen hat bisher allenfalls eine zu einem nachhaltigen »rollback« von Nuklearprogrammen geführt.²¹ Schließlich wäre Deutschland von einer Eskalation auch betroffen, weil in der Nato vermutlich der Ver-

teidigungsfall eintreten würde, sollte Nordkorea das amerikanische Festland angreifen.²²

Der Bruch des Iran-Abkommens durch die USA wirft einen langen, dunklen Schatten über mögliche Gespräche mit Pyongyang. Umso wichtiger ist es aus europäischer Sicht, alles für die weitere erfolgreiche Umsetzung des JCPOA zu tun. So können zumindest die an dem Iran-Abkommen direkt beteiligten Länder Deutschland, Frankreich und Großbritannien sowie die EU ihre Glaubwürdigkeit als Partner bei der Umsetzung internationaler Abkommen unter Beweis stellen. Sollte es zu einer Vereinbarung kommen, die zu einem Rückbau des nordkoreanischen Atomprogramms führt, ist Deutschland bereit, seine technische Expertise in einen solchen Prozess einzubringen.²³

Berlin sollte schließlich darauf hinwirken, dass die UN-Sanktionen gegenüber Nordkorea lückenlos umgesetzt werden, und auch gegenüber Drittstaaten auf eine stringente Umsetzung drängen. So unterhält Nordkorea nach wie vor wirtschaftliche Beziehungen in Afrika und zu Drittstaaten anderswo. Die EU sollte diesen Staaten weitere Hilfe bei der Umsetzung der Sanktionsbeschlüsse anbieten, aber auch mit wirtschaftlichen Konsequenzen drohen, wenn Drittstaaten sich dem verweigern.



**Online-Dossier zur SWP-Studie:
Weitere SWP-Publikationen**

http://bit.ly/SWP18TDNK_Globale_Herausforderungen

19 »Joint Statement of President Donald J. Trump of the United States of America and Chairman Kim Jong Un of the Democratic People's Republic of Korea at the Singapore Summit«, Washington, D.C.: The White House, 12.6.2018, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/joint-statement-president-donald-j-trump-united-states-america-chairman-kim-jong-un-democratic-peoples-republic-korea-singapore-summit/>> (Zugriff am 29.6.2018).

20 Siehe Oliver Meier, *Die Vereinbarung von Singapur unterminiert die globale nukleare Ordnung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 13.6.2013 (SWP Kurz gesagt), <<https://www.swp-berlin.org/kurz-gesagt/2018/die-vereinbarung-von-singapur-untermindert-die-globale-nukleare-ordnung/>> (Zugriff am 29.6.2018).

21 Der Angriff Israels auf einen im Bau befindlichen Plutoniumreaktor in Syrien kann als nichtverbreitungspolitischer Erfolg gewertet werden. Siehe Fn. 13 und Martin B. Malin, »The Effectiveness and Legitimacy of the Use of Force to Prevent Proliferation«, in: Oliver Meier/Christopher Daase (Hg.), *Arms Control in the 21st Century. Between Coercion and Cooperation*, New York: Routledge, 2012, S. 81 – 122 (100).

22 Allerdings nicht, wenn der Konflikt auf die Region im Pazifik »beschränkt« bliebe: Bruno Tertrais, *Article 5 of the Washington Treaty: Its Origins, Meaning and Future*, Paris: Fondation pour la recherche stratégique, April 2016 (Research Paper 130), <<https://www.frstrategie.org/web/documents/publications/autres/2016/2016-tertrais-nato-washington-treaty.pdf>> (Zugriff am 23.12.2017).

23 Siehe Heiko Maas, »Die Zukunft der nuklearen Ordnung – Herausforderungen für die Diplomatie«, Rede des Außenministers bei der Tiergarten-Konferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, 29.6.2018, <<https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-fes-tiergarten-konferenz/2112704>> (Zugriff am 29.6.2018).

Hanns Günther Hilpert/Frédéric Krumbein

Menschenrechtspolitik: Kein Trade-off erforderlich

Die von staatlichen Akteuren in Nordkorea begangenen Verbrechen gegen die Menschlichkeit sind angesichts ihrer Dimension ohne Vergleich in der Gegenwart. Neben den von Nordkorea ausgehenden Bedrohungen für Frieden und Sicherheit ist die Menschenrechtsfrage die zweite große politische Herausforderung, mit der die internationale Gemeinschaft angesichts des Ausmaßes der Verbrechen durch die DVRK konfrontiert wird. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach der Rolle der Menschenrechtspolitik in dem Bemühen, den Konflikt um das nordkoreanische Nuklearprogramm friedlich zu lösen. Kann die Menschenrechtspolitik jenseits ihrer originären Aufgaben einen Beitrag zur Konfliktlösung leisten? Oder bestehen Zielkonflikte zwischen der Lösung der Nuklearfrage und der Verbesserung der Menschenrechtslage? Inwiefern bietet die Menschenrechtspolitik die Chance auf eine eigenständige Rolle Europas im Kontext der Nordkoreaproblematik?

Nordkoreas Verbrechen gegen die Menschlichkeit

Die vom UN-Menschenrechtsrat eingesetzte Kommission zur Untersuchung der Menschenrechtslage in Nordkorea hat auf Grundlage der Befragung von Opfern, ehemaligen Offiziellen und Zeugen sowie nach Auswertung zahlreicher Dokumente systematische und ausgedehnte schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen festgestellt und in einem fast vierhundertseitigen Bericht umfänglich belegt.¹ So geht die Kommission von einer fast vollständigen Verweigerung der Meinungs- und Religionsfreiheit aus. Das gesamte soziale Leben der Nordkoreaner wird von staatlichen Sicherheitsorganen, gesellschaft-

lichen Massenorganisationen und Massenmedien umfassend überwacht und gesteuert. Während der Sicherheitsapparat durch öffentliche Exekutionen, Folter, Misshandlungen und willkürliche Verhaftungen ein Klima der Angst erzeugt, erzieht die Propagandamaschinerie die Bürger zu absoluter Loyalität gegenüber Staatsführung, Staat und System. Hass gegen offizielle Staatsfeinde im In- und Ausland wird geschürt. Der Dreiklang von Überwachung, Terror und Informationskontrolle unterbindet effektiv jegliche Äußerung ideologischer Abweichung, zumal bei politischen Vergehen die nächsten Angehörigen eines Dissidenten ebenfalls von Lagerhaft bedroht sind.

Nach den Erkenntnissen der Autorinnen und Autoren des UN-Berichts sind seit Gründung des Regimes Hunderttausende in politischen Gefangenenlagern ums Leben gekommen. Vorsichtig geschätzt, werden gegenwärtig noch 80 000 bis 120 000 politische Gefangene, »Systemunzuverlässige«, Flüchtlinge und Christen in sechs Gulag-Lagern dauerhaft festgehalten und sind dort Zwangsarbeit, Folter, Willkür und sexueller Gewalt ausgesetzt; die Menschen sterben häufig an Hunger, Kälte, Überarbeitung oder durch Exekution. In dem totalitären System der DVRK bestimmt die politisch-soziale Klassenzugehörigkeit über die Zuteilung von Nahrung, Wohnraum, medizinischer Versorgung und entscheidet über Karriere- und Lebenschancen. Dieses System stellt insofern eine wichtige Stütze für die Herrschaft dar, als es loyale Bürger belohnt und bevorzugt, als unzuverlässig eingestufte dagegen schlechterstellt und ausgrenzt.

In der großen Hungersnot der 1990er Jahre war die bewusste Vorenthaltung von Nahrung für den Tod von mehreren hunderttausend Menschen aus bedürftigen Bevölkerungsgruppen verantwortlich. Bis in die Gegenwart ist chronische Unterernährung die Ursache für bleibende physische und psychische Schäden.²

¹ UN Human Rights Council (HRC), *Report of the Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea*, A/HRC/25/63, 7.2.2014.

² Ebd., S. 7–15.

Die Reaktion der internationalen Gemeinschaft

Die internationale Gemeinschaft hat sich erst relativ spät des Themas angenommen. Es war vor allem der Initiative Frankreichs, der anderen EU-Staaten und der USA zu verdanken, dass die UN-Menschenrechtskommission 2003 erstmals eine Resolution zur Situation der Menschenrechte in Nordkorea verabschiedete und im folgenden Jahr ein UN-Sonderberichterstatter speziell für die Menschenrechtssituation in Nordkorea ernannt wurde.³ Im März 2013 setzte der UN-Menschenrechtsrat, das Nachfolgeorgan der UN-Menschenrechtskommission, die bereits erwähnte Kommission zur Untersuchung der Menschenrechtslage in Nordkorea (COI) ein. Auf deren Empfehlung wurde 2015 zur Unterstützung des Sonderberichterstatters ein UN-Büro in Seoul eingerichtet, das die Aufgabe hat, die nordkoreanischen Menschenrechtsverletzungen zu dokumentieren und die Menschenrechtslage in Nordkorea zu beobachten. 2017 folgte die Eröffnung eines Archivs zur Dokumentation von Beweismitteln zu Menschenrechtsverletzungen des nordkoreanischen Staates in Genf.

Die COI kam in ihrem Abschlussbericht zu dem Schluss, dass die systematischen und ausgedehnten Menschenrechtsverletzungen in Nordkorea so gravierend seien, dass sie als Verbrechen gegen die Menschlichkeit einzustufen sind. Verbrechen gegen die Menschlichkeit umfassen unter anderem vorsätzliche Tötungen, Folter, unmenschliche Handlungen oder Akte des Verschwindenlassens, die in ausgedehnter oder systematischer Weise gegen die Zivilbevölkerung gerichtet sind.⁴ Prinzipiell, so die COI weiter, könnten der nordkoreanische Staat bzw. verantwortliche Akteure in Nordkorea Adressat von völkerrechtlichen Zwangsmaßnahmen werden und/ oder vom Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) angeklagt werden.⁵ Der UN-Menschenrechtsrat und die

UN-Generalversammlung haben sich in mehreren Resolutionen und Stellungnahmen dieser Bewertung angeschlossen, ebenso der UN-Generalsekretär und das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte.⁶ UN-Menschenrechtsrat und UN-Generalversammlung forderten in Reaktion auf den COI-Bericht den Sicherheitsrat jeweils per Resolution auf, den Fall an den IStGH zu verweisen und gegenüber Nordkorea geeignete Sanktionen in Betracht zu ziehen.⁷ Dieser Aufforderung kam der Sicherheitsrat aufgrund des Widerstands der ständigen Mitglieder China und Russland am 22. Dezember 2014 jedoch nicht nach. Die Volksrepublik und Russland stehen der Einmischung in die inneren Angelegenheiten von Staaten generell skeptisch gegenüber – die Verhängung von Sanktionen aufgrund von Menschenrechtsverletzungen fällt darunter. Weitere Sitzungen des Sicherheitsrats zum Thema folgten, allerdings stets ohne dass konkrete Maßnahmen beschlossen worden wären. Die von der COI vorgeschlagene justizielle Aufarbeitung von Nordkoreas Verbrechen gegen die Menschlichkeit wurde damit zwar vorläufig nicht weiterverfolgt, sie bleibt aber eine grundsätzliche Handlungsoption für die internationale Gemeinschaft.

Der Sicherheitsrat verfügt als einziges UN-Organ über effektive Mittel gegen Menschenrechtsverletzungen in einem UN-Mitgliedstaat: Der Rat kann erstens schwerwiegende innerstaatliche Menschenrechtsverletzungen als Friedensbedrohungen einstufen und wirtschaftliche oder gar militärische Zwangsmaßnahmen nach den Kapiteln VI und VII

Report of the United Nations Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea, 17.2.2014, S. 14–15, <<http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/CoIDPRK/Report/coi-dprk-q-and-a.pdf>> (Zugriff am 5.6.2018).

6 United Nations Human Rights Council, »Pillar Calls for Urgent Action on »Historic« DPRK Report«, *ohchr.org*, 18.2.2014, <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=14258&LangID=E>> (Zugriff am 5.6.2018); United Nations Secretary-General, »Statement Attributable to the Spokesperson for the Secretary-General on the Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea«, *un.org*, 18.2.2014, <<https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2014-02-18/statement-attributable-spokesperson-secretary-general-commission>> (Zugriff am 5.6.2018).

7 Der UN-Menschenrechtsrat in seiner Resolution 25/25 vom 28.3.2014, die UN-Generalversammlung in ihrer Resolution 69/188 vom 18.12.2014.

3 Roberta Cohen, »The High Commissioner for Human Rights and North Korea«, in: Felice D. Gaer/Christen L. Broecker (Hg.), *The United Nations High Commissioner for Human Rights: Conscience for the World*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2014, S. 293–310.

4 Matthias Herdegen, *Völkerrecht*, 15. Aufl., München: C. H. Beck, 2016, S. 469f; Human Rights Council (HRC), Twenty-fifth session, *Report of the Detailed Findings of the Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea*, A/HRC/25/CRP.1, 7.2.2014, S. 358.

5 Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea, *Questions and Answers on the*

der Charta der Vereinten Nationen verhängen.⁸ Zweitens vermag er gegen Einzelpersonen eine strafrechtliche Verfolgung zu initiieren. Dafür müsste der Sicherheitsrat entweder nach Kapitel VII dem Ankläger am IstGH die Situation unterbreiten oder nach dem Vorbild der Sondertribunale für das ehemalige Jugoslawien, Ruanda und Uganda ein eigenes Sondertribunal für Nordkorea einrichten.⁹ In beiden Fällen käme wahrscheinlich auch der oberste Führer der DVRK Kim Jong Un vor Gericht, dem die COI in ihrem Untersuchungsbericht neben weiteren Führungspersonen eine direkte Verantwortung für Nordkoreas Verbrechen gegen die Menschlichkeit zuweist.¹⁰

Nationale Strafverfolgungsbehörden könnten Nordkoreas Verbrechen gegen die Menschlichkeit strafrechtlich verfolgen.

Im Unterschied zu Resolutionen des UN-Sicherheitsrats haben jene der UN-Generalversammlung für Staaten nur empfehlenden Charakter. Möglich wäre aber eine strafrechtliche Verfolgung von Nordkoreas Verbrechen gegen die Menschlichkeit durch nationale Strafverfolgungsbehörden. Nordkorea ist zwar keine Vertragspartei des Römischen Statuts zum IstGH und hat auch die meisten Menschenrechtsverträge nicht ratifiziert. Es muss sich aber wie alle Staaten an das zwingende Völkergewohnheitsrecht (*ius cogens*) halten. Das zwingende Völkergewohnheitsrecht umfasst die höchsten völkerrechtlichen Normen, von denen nicht abgewichen werden darf und die für alle verbindlich gelten. Hierzu gehören im menschenrechtlichen Bereich die Verbote zu foltern, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Völkermord zu begehen.¹¹ Daher kann theoretisch jeder Staat diese Verbrechen aufgrund ihres schwerwiegenden Charakters (Verletzung von *ius cogens*) ahnden, indem der Staat entweder Zwangsmaßnahmen gegen den Staat Nordkorea verhängt und/oder seine Gerichte auf der Grundlage des Weltrechtsprinzips anweist, strafrechtlich gegen verantwortliche Personen aus Nordkorea vorzugehen.¹²

⁸ Herdegen, *Völkerrecht* [wie Fn. 4], S. 332–333. Erstmalig geschah dies im Jahr 1992 mit der Resolution 794 zur Intervention in Somalia.

⁹ Ebd., S. 467–473.

¹⁰ Siehe HRC, Twenty-fifth Session, *Report of the Detailed Findings* [wie Fn. 4], S. 359.

¹¹ Herdegen, *Völkerrecht* [wie Fn. 4], S. 158f.

¹² Ebd., S. 301f.

In Deutschland bietet das Völkerstrafgesetzbuch die rechtliche Grundlage dafür.¹³

Nordkoreas Menschenrechtsstrategie

Für das totalitäre Herrschaftssystem der DVRK sind Terror, Informationskontrolle und Diskriminierung unverzichtbare Herrschaftsinstrumente. Die Idee individueller Menschen- und Freiheitsrechte ist einem Staatsverständnis wesensfremd, das die kollektive Einheit von Führer, Partei und Volk postuliert. Die DVRK vertritt gegen den universellen Anspruch der Menschenrechte das Prinzip der uneingeschränkten staatlichen Souveränität und die These kultureller Relativität von Menschenrechten.¹⁴ Lange Zeit gelang es der DVRK, die massiven innerstaatlichen Menschenrechtsverletzungen vor den Augen der Weltöffentlichkeit abzuschirmen und eine Diskussion über das Thema zu vermeiden. So wird der Zugang zum Land und seinen Bewohnern bis heute extrem restriktiv gehandhabt.¹⁵ Nach Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu den meisten EU-Mitgliedstaaten im Zuge der Sonnenscheinpolitik Kim Dae-jungs ließ sich die DVRK zwar auf einen Menschenrechtsdialog mit der EU ein, brach diesen aber ab, nachdem die EU bei der UN-Menschenrechtskommission im Jahr 2003 eine Resolution zur Lage der Menschenrechte in Nordkorea eingebracht hatte. Mit der 2013 eingesetzten COI wurde jegliche Zusammenarbeit verweigert.¹⁶

Ignorieren konnte die DVRK aber nicht, dass sich die UN und die Weltgemeinschaft des Themas immer öfter annahmen. Zunächst versuchte die DVRK, durch diplomatische Gegenoffensiven den Text der UN-Resolutionen abzumildern. Sie erstellte einen eigenen Menschenrechtsbericht, der die Situation im eigenen Land beschönigte. Auf die im Zuge des regelmäßigen

¹³ Ebd., S. 467–473.

¹⁴ Soo-Am Kim, »Human Rights Awareness in the Military-First Era: Content and Evaluation«, in: Young-Sun Ha/Dongho Jo, *Future of North Korea 2013 – Coevolutionary Strategy for the Advancement*, Seoul: East Asia Institute, 2012, S. 147–179.

¹⁵ Im Einklang mit der Kim Jong Il zugeschriebenen Vorgabe: »We must envelop our environment in a dense fog to prevent our enemies from learning anything about us«, zitiert nach: Ralph Hassig/Kongdan Oh, *The Hidden People of North Korea: Everyday Life in the Hermit Kingdom*, Lanham, Md.: Rowman and Littlefield, 2009, S. 27.

¹⁶ HRC, *Report of the Commission of Inquiry on Human Rights* [wie Fn. 1], S. 4.

Staatenüberprüfungsverfahren des UN-Menschenrechtsrats angeregten Empfehlungen reagierte die Volksrepublik 2014 in ihren Stellungnahmen vergleichsweise konstruktiv, ohne aber die Menschenrechtslage im Land zu verbessern. Nordkorea bemühte sich lediglich, durch etwas mehr Dialogbereitschaft die Kritik an seiner Menschenrechtslage abzuschwächen.¹⁷ Der EU bot es die Wiederaufnahme des 2003 abgebrochenen Menschenrechtsdialogs an.¹⁸ Letztlich wurde Pyongyang indes rasch klar, dass es eine weitere Thematisierung seiner Menschenrechtslage aufgrund der Schwere der Verbrechen nicht verhindern konnte; seine Strategie des Dialogs schlug in Konfrontation um. Neben die Drohung mit Nuklearwaffen trat die Diffamierung prominenter Kritiker, denen feindliche, amerikahörige Absichten unterstellt werden. Marzuki Darusman, der ehemalige UN-Sonderberichterstatter zu Nordkorea, wurde beispielsweise als »Marionette der USA« hingestellt.¹⁹ Berichte von Flüchtlingen sucht das Regime durch Gegendarstellungen zu diskreditieren.²⁰

In jüngerer Zeit sind vorsichtige Zeichen der Kooperation zu erkennen. Nordkorea ratifizierte die Konvention für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, gestattete der für diesen Bereich zuständigen UN-Sonderberichterstatterin die Einreise und akzeptierte – zumindest auf dem Papier – mehr als hundert Empfehlungen des UN-Menschenrechtsrats.²¹ Unbestätigten Berichten zufolge werden Schläge und

Folter bei den meisten Verhören nicht mehr systematisch angewendet.²²

Was tun?

Vorausgeschickt sei, dass der vielfach angenommene Zielkonflikt zwischen einer harten Kritik an Menschenrechtsverletzungen Nordkoreas und der Gesprächsbereitschaft Pyongyangs in Sicherheitsfragen nicht existiert. Es gibt keine Belege für die These, dass Nordkorea immer dann weniger verhandlungsbereit ist, wenn es wegen der Verletzung der Rechte seiner Bürger kritisiert wird. So war die Ausklammerung oder bewusste Ignorierung von Menschenrechtsfragen auf dem zurückliegenden amerikanisch-nordkoreanischen Gipfeltreffen in Singapur nicht nur verhandlungstaktisch unnötig, sie hat auch dem menschenrechtspolitischen Anliegen nachhaltig Schaden zugefügt. Umso wichtiger ist eine anhaltende und klare Thematisierung der Menschenrechtslage, weil sie es dem Regime erschwert, sich selbst als »normalen« Verhandlungspartner zu inszenieren. Aus moralischen und aus politischen Gründen bleibt es daher geboten, den menschenrechtspolitischen Druck auf Nordkorea sichtbar und nachhaltig aufrechtzuerhalten. Nicht notwendig ist hingegen eine beschwichtigende Rücksichtnahme auf die zweifellos vorhandenen nuklear- und sicherheitspolitischen Prioritäten. Sowohl im Ost-West-Konflikt als auch im innerkoreanischen Nord-Süd-Konflikt hat sich eine Trennung zwischen sicherheitspolitischen und menschenrechtspolitischen Fragen als gangbarer Weg erwiesen.

Die UN-Mitgliedstaaten, die sich aktiv für Menschenrechte einsetzen, und die Organe der Vereinten Nationen sollten daher

- 1) weiter so detailliert wie möglich Informationen über die Menschenrechtsverletzungen in Nordkorea sammeln,
- 2) diese weiter in allen Organen der Vereinten Nationen thematisieren und verurteilen und
- 3) sich auf eine Strafverfolgung und Aufarbeitung dieser Verbrechen vorbereiten.

17 David Hawk, »North Korea Responds to the UN Commission of Inquiry«, in: 38North, 16.10.2014, <<http://38north.org/2014/10/dhawk101614/>> (Zugriff am 5.6.2018).

18 Roberta Cohen, »A Human Rights Dialogue with North Korea: Real or Illusionary?«, in: 38 North, 16.10.2014, <<http://38north.org/2014/10/rcohen101614/>> (Zugriff am 5.6.2018).

19 »UN Official Says North Korea Must Abolish Cult of Kim, Not Just Prison Camps«, foxnews.com, 2.2.2015, <<http://www.foxnews.com/world/2015/02/02/ap-interview-un-official-says-north-korea-must-abolish-cult-kim-not-just-prison/>>; »North Korea's Foreign Ministry Labels UN Human Rights Rapporteur as US Puppet«, TASS, 5.2.2015, <<http://tass.ru/en/world/775542>> (beide Zugriff am 5.6.2018).

20 Steven Borowiec, »North Korea's New Tactic: Discredit Those Who Report Human-Rights Abuses«, in: Yale Global Online, 24.3.2015, <<https://yaleglobal.yale.edu/content/north-koreas-new-tactic-discredit-those-who-report-human-rights-abuses>> (Zugriff am 6.6.2018).

21 Siehe United Nations General Assembly, Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in the DPRK, A/72/394, 19.9.2017, Para. 18.

22 Siehe Movies, Markets and Mass Surveillance. Human Rights in North Korea after a Decade of Change, Christian Solidarity Worldwide, 31.1.2018, <<http://www.csw.org.uk/2018/01/31/report/3832/article.htm>> (Zugriff am 5.6.2018).

Anders als in der Sicherheitspolitik kann Europa in der Menschen- rechtspolitik eine eigenständige, ja führende Rolle spielen.

Die EU und Deutschland, die auf der koreanischen Halbinsel keine Konfliktpartei sind und deshalb neutral agieren können, haben eine besondere Verantwortung, die DVRK mit den von ihr begangenen Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu konfrontieren. Anders als in der Sicherheitspolitik kann Europa in der Menschenrechtspolitik eine eigenständige und sogar eine führende Rolle spielen; Europas Kritik an den nordkoreanischen Menschenrechtsverletzungen sollte aber im Gegenzug für nachhaltige Fortschritte im Menschenrechtsbereich mit weitreichenden Angeboten einhergehen, Hilfe bei der Nahrungsmittelversorgung und im Gesundheitssektor zu leisten.

Für Deutschland und die Europäische Union stellen sich vier spezielle Aufgaben: erstens die Vereinten Nationen, darunter das Büro des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte in Seoul, und Menschenrechtsorganisationen politisch und finanziell bei der Aufklärung von Menschenrechtsverletzungen in Nordkorea zu unterstützen; zweitens den Druck auf Nordkorea durch entsprechende Verurteilungen in den verschiedenen UN-Organen aufrechtzuerhalten, die sich mit Menschenrechten befassen. Im Rahmen des regelmäßigen Staatenüberprüfungsverfahrens wird die Menschenrechtslage Nordkoreas beispielsweise auf der 33. Sitzung des UN-Menschenrechtsrates im April und Mai 2019 erneut begutachtet werden.²³ Die EU-Staaten sollten sich im Rahmen des Verfahrens um eine gemeinsame Koordination und Vorgehensweise bemühen und dafür sorgen, dass die Verbrechen gegen die Menschlichkeit erwähnt und verurteilt werden. Drittens sollte die Europäische Union überlegen, die Empfehlung der UN-Untersuchungskommission für ein Sondertribunal aufzugreifen. Dessen Einrichtung erfordert eine Resolution der UN-Generalversammlung und beteiligter Staaten, sofern sich die Mitglieder des UN-Sicherheitsrats nicht darauf einigen können, den Fall an den Internationalen Strafgerichtshof zu verweisen. Das Weltrechtsprinzip würde eine solche Maßnahme

erlauben.²⁴ Viertens sollten die EU-Staaten gegenüber der südkoreanischen Regierung die Bedeutung der Menschenrechtsfrage betonen. Bei der innerkoreanischen Aussöhnung darf die Situation der Menschenrechte in Nordkorea nicht ausgeklammert werden.



**Online-Dossier zur SWP-Studie:
Weitere SWP-Publikationen**

<http://bit.ly/SWP18TDNK> Globale Herausforderungen

23 UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Cycles of the Universal Periodic Review – Third Cycle (2017–2021)*, 2018, <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/UPR/UPR_3rd_cycle.pdf> (Zugriff am 5.6.2018).

24 Ebd., S. 361; HRC, Thirty-fourth Session, *Report of the Group of Independent Experts on Accountability*, A/HRC/34/66/Add. 1, 24.2.2017.

Volker Stanzel

Diplomatie: Immer wieder neu auf »Los«!

Diplomatische Ansätze

Das nordkoreanische Nuklearproblem steht auf der internationalen Tagesordnung, seitdem Nordkorea 1993 erstmals mit dem Austritt aus dem Atomwaffensperrvertrag (NVV) und der Internationalen Atomenergie-Organisation drohte. Von da an hat die internationale Gemeinschaft wohl kein Instrument aus dem diplomatischen Werkzeugkasten ungenutzt gelassen. In dieser Zeit hat Pyongyang ebenso aus den Erfahrungen dieser 25 Jahre währenden Gespräche und Konflikte über Rückbau oder Fortführung des Nuklearwaffenprogramms gelernt wie die wichtigsten der Akteure auf internationaler Seite. Es sind, in der Reihenfolge der Intensität ihrer Bemühungen, China, die USA, Südkorea, Japan, die UNO/IAEO, Russland und auch die EU-Staaten.

Überblick

Bilaterale Verhandlungen

(a) Konsistent wurde der bilaterale Ansatz nur von *China* verfolgt, da das koreanische Nuklearproblem aus Sicht der anderen Akteure im Kontext des NVV und der Arbeit der IAEO steht und somit multilateraler Natur ist. Die chinesischen Anstrengungen sind vor dem Hintergrund der Waffenbrüderschaft im Korea-Krieg, der ideologischen Nähe beider Staaten, vor allem aber der strategischen Bedeutung der DVRK für Chinas Stellung in Ostasien und gegenüber den USA zu sehen. Über Einzelheiten wurde nie Wesentliches bekannt. Mehrere Male ließ China jedoch erkennen, von Fortschritten im Nuklearwaffen-/Träger-Raketenprogramm der DVRK überrascht worden zu sein. Letztlich spielte China bei Lösungsversuchen niemals eine zentrale Rolle und blieb bilateral *erfolglos*.

(b) Die USA schlossen nach dem 1992 aufgetauchten Verdacht, Nordkorea könnte ein Atomwaffenprogramm verfolgen, und dem im Jahr 1994 erklärten Austritt des Landes aus der IAEO im gleichen Jahr ein

Rahmenabkommen¹ mit dem Ziel, durch ein internationales Konsortium (KEDO) zwei Leichtwasserreaktoren in Nordkorea zu errichten und das Land so auf die Einhaltung seiner Verpflichtungen als IAEO-Mitglied zu verpflichten. Der US-Kongress allerdings verweigerte der Finanzierung des amerikanischen Beitrags die Genehmigung; verabredete Öllieferungen erfolgten oft verspätet, die Bauarbeiten verzögerten sich. Der vom amerikanischen Geheimdienst CIA geäußerte Verdacht, Nordkorea betreibe verbotene Arbeiten an Zentrifugen zur Urananreicherung, wurde nie ganz ausgeräumt, da IAEO-Inspektoren zu keinem Zeitpunkt vollständigen Zugang zu verdächtigen Einrichtungen erhielten; Nordkorea kündigte das Rahmenabkommen daher 2002 und trat im Januar 2003 auch aus dem NVV aus.

Die USA führten zudem seit 1994 immer wieder Geheimverhandlungen, die vor allem 2007 – nach bilateralen Gesprächen auch in Berlin – scheinbar vor einem Erfolg standen. Im ersten Fall wurden sie jedoch von Nordkorea, im letzteren von Präsident George W. Bush wegen angeblich ungenügender nordkoreanischer Zusagen abgebrochen. Informelle Gespräche der amerikanischen Außenministerin Madeleine Albright über das nordkoreanische Raketenprogramm und einen möglichen Besuch Präsident Bill Clintons in Pyongyang 2000 blieben ergebnislos. Parallel zu ihren Verhandlungen mit China, Südkorea, Japan sowie der UNO und der IAEO über eine gemeinsame Strategie zur Verschärfung der Sanktionsmaßnahmen initiierten die USA Mitte 2017 erneut bilaterale Geheimgespräche mit Nordkorea in New York, Norwegen und der Schweiz. Alle blieben

¹ International Atomic Energy Agency, *Agreed Framework of 21 October 1994 between the United States of America and the Democratic People's Republic of Korea*, Information Circular (INFCIRC)/457, 2.11.1994, <https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infcircs/1994/infcirc_457.pdf> (Zugriff am 29.5.2018).

ohne ein bekannt gewordenes Ergebnis. Sämtliche Ansätze waren somit *erfolglos*.²

Sämtliche Ansätze blieben erfolglos.

(c) *Südkorea* versuchte seit dem Jahr 2000, durch Verhandlungen über wirtschaftliche Zusammenarbeit im Rahmen der als koreanische Form von Entspannungspolitik gedachten »Sonnenscheinpolitik« auch politische Gespräche einzuleiten. Jedoch war Nordkorea nie bereit, sein Nuklearwaffenprogramm abzubauen. Auch dieser Ansatz blieb *erfolglos*.

(d) *Japan* bemühte sich 2002, durch wirtschaftliche Anreize Gespräche über die Freilassung entführter japanischer Staatsbürger zu initiieren und so auch die nordkoreanische Bereitschaft zu befördern, Verhandlungen über das Nuklearwaffenprogramm zu führen. Japan blieb damit *erfolglos*.

(e) *Erfolglos* blieben auch die – inhaltlich kaum publik gewordenen – Gespräche *Russlands* mit Pyongyang.

(f) Gleichfalls *erfolglos* blieb die *EU* mit ihrem Versuch, über das Raketenthema zur Behandlung des Atomwaffenprogramms zu gelangen: Zu diesem Zweck hatte eine EU-Troika-Delegation unter dem schwedischen Ministerpräsidenten und EU-Ratspräsidenten Göran Persson im Mai 2001 Pyongyang besucht und eine Zusage Kim Jong Ils erhalten, das Moratorium für Raketentests bis 2003 einzuhalten sowie einen Menschenrechtsdialog mit der EU zu beginnen. Der Besuch war als Unterstützung für die Sonnenscheinpolitik des südkoreanischen Präsidenten Kim Dae-Jung von symbolischer Bedeutung.³

Multilaterale Verhandlungen

(a) Gespräche mit der IAEA blieben *erfolglos*, weil Nordkorea sich stets Kontrollen seiner Nukleareinrichtungen entzog, während die IAEA die Safeguards-Vereinbarungen mit Nordkorea weiter als rechtskräftig ansieht.

(b) Die *USA* und *Südkorea* hatten 1997 mit Nordkorea erst Vier-, dann Sechsparteiengespräche (unter Ein-

schluss Chinas und Südkoreas, später auch Japans und Russlands) vereinbart. Mit dem Austritt Nordkoreas aus dem NVV entfiel die Grundlage dafür. Ein Neubeginn der Sechsparteiengespräche führte 2007 zu einer neuerlichen Vereinbarung, das nordkoreanische Programm im Austausch gegen Wirtschaftshilfe und Normalisierungsverhandlungen mit den USA zu beenden.⁴ 2009 jedoch erklärte die DVRK die Vereinbarung nach Kritik des UN-Sicherheitsrats an ihren Raketentests für gescheitert.⁵ Nordkorea machte nunmehr sein Atomwaffenprogramm zum offiziellen Staatsziel. Die *EU* unterstützte sowohl die KEDO (seit 1997) als auch die Vereinbarung von 2007, unternahm aber nie einen Versuch, selbst Verhandlungen zu führen.⁶ Nach Beschleunigung der Atomwaffen- und Raketentests durch Kim Jong Un stellten die Bundeskanzlerin und Politiker einiger EU-Staaten und auch *Russlands*⁷ öffentlich Überlegungen an, wie sie vermittelnd wirken könnten, die aber sämtlich ohne Echo aus Nordkorea blieben.

(c) Die erste und einzige *nordkoreanische* Initiative erfolgte 2017/18. Der neu gewählte südkoreanische Präsident Moon Jae-in hatte den Norden im Juni 2017 zur Teilnahme an den Olympischen Winterspielen im Februar 2018 eingeladen, wohl um die Gefahr nordkoreanischer Störmanöver während der Spiele zu neutralisieren und die Sonnenscheinpolitik früherer

4 Third Session of the Fifth Round of the Six-Party Talks, »Text of the Feb. 13, 2007, Six-Party Agreement«, *stratfor.com*, 13.2.2007, <<https://worldview.stratfor.com/article/text-feb-13-2007-six-party-agreement>> (Zugriff am 29.5.2018).

5 UN Security Council, »Security Council Condemns Launch by Democratic People's Republic of Korea, Agrees to Adjust Travel Ban, Assets Freeze, Arms Embargo Imposed in 2006«, *un.org*, 13.4.2009 (SC/9634), <<http://www.un.org/press/en/2009/sc9634.doc.htm>> (Zugriff am 29.5.2018).

6 Emanuele Scimia, »Will EU Be Part of New Six-Party Talks on N Korea?«, *atimes.com*, 23.7.2017, <<http://www.atimes.com/will-eu-part-new-six-party-talks-north-korea/>> (Zugriff am 29.5.2018).

7 »Sweden Offers to Mediate between US and North Korea«, in: *Radio Sweden*, 14.8.2017, <<https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?artikel=6755887>>; David Brunnstrom/Denis Pinchuk, »Russia Offers to Mediate between US and North Korea as Fears of Conflict Escalate«, in: *Independent*, 26.12.2017, <<https://www.independent.co.uk/news/world/north-korea-crisis-russia-mediation-united-states-un-conflict-a8129356.html>>; Julian Borger, »Merkel Offers German Role in Iran-style Nuclear Talks with North Korea«, in: *The Guardian*, 10.9.2017, <<https://www.theguardian.com/world/2017/sep/10/merkel-backs-iran-style-diplomatic-solution-for-north-korea>> (Zugriff jeweils am 25.6.2018).

2 Vgl. die höchst offene Darstellung des amerikanischen Chefunterhändlers der Jahre 2005 bis 2007 in: Christopher Hill, *A Diplomat at Work*, New York: Simon & Schuster, 2014 (insbes. Kap. 19).

3 Matthias Naß, »Drei Europäer im Schurkenstaat«, in: *Die Zeit*, (10.5.2001) 20, <<https://www.zeit.de/2001/20/Drei-Europaeer-im-Schurkenstaat/komplettansicht>> (Zugriff am 29.5.2018).

südkoreanischer Präsidenten wiederzubeleben. Nordkorea reagierte überraschend positiv. Es kam zu einer gemeinsamen nord-/südkoreanischen Mannschaft bei den Spielen, einer Vereinbarung zu Gesprächen in Panmunjom an der Waffenstillstandslinie, dort dann zur Vereinbarung eines Treffens zwischen Moon und Kim Jong sowie einem von Südkorea weitergeleiteten Angebot an Präsident Donald Trump für einen Gipfel. Trump akzeptierte; als Termin wurde der 12. Juni in Singapur festgesetzt. Zur Vorbereitung führte (der bereits als künftiger US-Außenminister benannte) CIA-Direktor Michael Pompeo Geheimgespräche in Pjöngjang, und Kim reiste vom 25. bis 27. März sowie am 7./8. Mai 2018 überraschend nach Peking und Dalian. Die chinesische Führung erklärte ihre Unterstützung für einen Vorschlag Kims, die koreanische Halbinsel zu denuklearisieren.⁸

Da beide Seiten großes Interesse an Gesprächen hatten, fand der Gipfel am 12. Juni 2018 in Singapur statt.

Bereits beim süd-/nordkoreanischen Gipfel am 27. April in Panmunjom, auf dem beide Seiten versichert hatten, ihre Konflikte beilegen zu wollen, hatte Nordkorea angekündigt, ein atomares Testgebiet stillzulegen. Dieser Schritt, ob genuin oder nicht, erfolgte am 24. Mai 2018 im Beisein internationaler Medienvertreter.⁹ Nachdem der neue Sicherheitsberater Trumps, John Bolton, bekundet hatte, nur die »libysche Lösung« – die vollständige nukleare Abrüstung Nordkoreas vor amerikanischen Gegenleistungen – komme als Ergebnis des Trump-Kim-Gipfels infrage, erklärte Nordkorea, unter solchen Voraussetzungen ergebe das Treffen keinen

Sinn, worauf Trump seinerseits absagte.¹⁰ Das Interesse beider Seiten an den Gesprächen war jedoch weiter groß, und schließlich fand der Gipfel am 12. Juni 2018 mit erheblicher Medienaufmerksamkeit in Singapur statt. In einer gemeinsamen Erklärung brachten beide Staatsschefs ihren Willen zum Ausdruck, auf die Denuklearisierung der koreanischen Halbinsel hinzuarbeiten.¹¹ Über die Umsetzung wird seither verhandelt.

Diverse »Tracks«

Es gab zahlreiche Versuche, auf nicht- oder halb-offiziellen Wegen Kontakte nach Nordkorea zu knüpfen: von Jimmy Carter, der es im Jahr 1994 über das Stockholmer Institut für internationale Friedensforschung (SIPRI) versuchte, bis zu ehemaligen US-Diplomaten in Kuala Lumpur im Jahr 2016. Von den deutschen Ansätzen sind die Bemühungen der Bundestagsabgeordneten Hartmut Koschyk (von 1998 bis 2009 Vorsitzender der Deutsch-Koreanischen Parlamentariergruppe des Deutschen Bundestags) und Johannes Pflug hervorzuheben. Beide besuchten häufig Pjöngjang und vermittelten nordkoreanische Gesprächsangebote.¹² Auch politische Stiftungen, die in den 1990er Jahren mit Entwicklungsprojekten nach Nordkorea gingen, boten sich als Gesprächskanäle an. Am interessantesten war vielleicht ein kulturpolitischer »Track« des Auswärtigen Amts über das Goethe-Institut: die Einrichtung eines Lesesaals

⁸ Steven Lee Myers/Jane Perlez, »Kim Jong-un Met with Xi Jinping in Secret Beijing Visit«, in: *New York Times*, 27.3.2018, <<https://www.nytimes.com/2018/03/27/world/asia/kim-jong-un-china-north-korea.html>>; siehe auch Lily Kuo, »Kim Jong-un Paid »Unofficial« Visit to Beijing, Chinese State Media Confirms«, in: *The Guardian*, 28.3.2018, <<https://www.theguardian.com/world/2018/mar/28/kim-jong-un-paid-unofficial-visit-to-beijing-chinese-state-media-confirms>> (Zugriff jeweils am 29.5.2018).

⁹ Nina Belz/Corina Gall, »Video soll Sprengung des Atomtestgeländes in Nordkorea beweisen«, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 24.5.2018, <<https://www.nzz.ch/international/nordkorea-soll-atomtestgelaende-zerstoert-haben-nzz-ld.1387967>> (Zugriff am 25.5.2018).

¹⁰ Donald J. Trump, »Letter to Chairman Kim Jong Un«, *whitehouse.gov*, 24.5.2018, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/letter-chairman-kim-jong-un/>> (Zugriff am 25.5.2018).

¹¹ Zum Text: »Trump and Kim's Joint Statement«, *Reuters*, 12.6.2018, <<https://www.reuters.com/article/us-northkorea-usa-agreement-text/trump-and-kims-joint-statement-idUSKBN1J80IU>>. Zu weiteren Äußerungen beider Staatsschefs siehe unter anderem: David Jackson, »U.S.-North Korea Summit: Trump, Kim Jong Un Sign Unspecified Document after Hours of Talks«, in: *USA Today*, 12.6.2018, <<https://eu.usatoday.com/story/news/politics/2018/06/11/singapore-donald-trump-kim-jong-un-denuclearization-summit/689817002/>>; Brian Stelter, »Trump Goes on Media Tour after Singapore Summit«, *CNN*, 12.6.2018, <<http://money.cnn.com/2018/06/12/media/trump-post-summit-interviews/index.html>> (Zugriff jeweils am 29.6.2018).

¹² Vgl. »Nordkorea will mit Deutschland und EU kooperieren« (dpa/Leu), in: *Die Welt*, 30.10.2014, <<https://www.welt.de/politik/ausland/article133805697/Nordkorea-will-mit-Deutschland-und-EU-kooperieren.html>> (Zugriff am 29.5.2018).

in Pyongyang im Jahr 2004. Täglich kamen etwa zwanzig bis dreißig Besucher; allerdings gestattete Nordkorea keinen freien Zugang. Der Lesesaal wurde deshalb 2009 von der deutschen Seite wieder geschlossen.

Ökonomische Anreize

Einen substanziellen Versuch, über die Wirtschaftsbeziehungen Fortschritte in der Nuklearfrage zu erzielen, unternahm einzig *Südkorea*. Durch für Nordkorea vorteilhafte Investitionen in der Kaesong-Industriezone mit bis zu 53 000 nordkoreanischen Arbeitern bemühte sich Seoul, Vertrauen aufzubauen. Das Projekt wurde 2004 begonnen, 2013 unterbrochen und 2016 wegen fortdauernder Waffentests Nordkoreas von Südkorea bis auf Weiteres beendet.¹³

Es gibt umfassende, wenngleich mangels nordkoreanischer Leistungsfähigkeit eingeschränkte Wirtschaftsbeziehungen zu China, das ebenfalls investiert und in Nordostchina nordkoreanische Gastarbeiter beschäftigt. Peking geht es jedoch nicht in erster Linie um eine Lösung des Nuklearkonflikts, sondern um die Stabilisierung Nordkoreas durch die Initiierung von Wirtschaftsreformen nach chinesischem Vorbild. Außerdem möchte Peking seinen Einfluss konsolidieren, um einem ungesteuerten Zusammenbruch des Regimes in Pyongyang vorzubeugen, der möglicherweise Folgen hätte, die chinesischen Interessen zuwiderliefen.¹⁴

Andere Initiativen, Wirtschaftsreformen anzustoßen, verpufften: so die Einrichtung der Sonderwirtschaftszone Rajin-Sonbong mithilfe des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) 1992,¹⁵ der russische Vorschlag einer Pipeline durch Nordkorea zur Belieferung des südkoreanischen Marktes, die

Versuche *Japans* und *Deutschlands* in den 1990er Jahren, Wirtschaftsbeziehungen aufzunehmen. Letztere scheiterten sowohl an den schwierigen Investitionsbedingungen als auch an der Verschärfung des politischen Konflikts. An die Beendigung des Atomwaffenprogramms war keiner dieser Vorstöße geknüpft.

Zwangsmaßnahmen durch die UN

Ökonomische und politische Zwangsmaßnahmen sind Teil des diplomatischen Instrumentariums. Es gab allerdings immer wieder Zweifel, ob China die Sanktionsbeschlüsse vollständig umsetzen würde. Da 90 Prozent des nordkoreanischen Außenhandels über China laufen, ist Pekings Haltung entscheidend, auch wenn einer Studie des britischen Royal United Services Institute aus dem Jahr 2017 zufolge keine einzige Sanktionsmaßnahme vollständig implementiert wird.¹⁶ Kim Jong Uns Gipfelinitiative allerdings könnte damit zusammenhängen, dass China mit dem Ziel, die eigenen Beziehungen zu US-Präsident Trump zu verbessern, Sanktionen konsequenter umzusetzen begann.

Kriegsdrohungen

Auch die Drohung, die Auseinandersetzung von der diplomatischen an die militärische Front zu verlagern, ist ein Mittel der Diplomatie. Eingesetzt wurde es von allen US-Präsidenten seit Bill Clinton (»das Ende Ihres Landes, wie wir es kennen«). George W. Bush zählte Nordkorea 2002 zur »Achse des Bösen«, Donald Trump drohte mit »fire and fury«. Sehr viel häufiger griff die DVRK – unter Kim Jong Il wie unter Kim Jong Un – auf dieses Mittel zurück. Letzterer sprach davon, er werde die USA »in einen Haufen Asche verwandeln«.¹⁷ Es gab und gibt Kriegs-

13 »What Is the Kaesong Industrial Complex?«, BBC, 10.2.2016, <<http://www.bbc.com/news/business-22011178>> (Zugriff am 29.5.2018).

14 Stephan Haggard/Weiyi Shi, *Chinese Investment in North Korea: Some Data*, Part I and II, Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 30.6.2014, <<https://piie.com/blogs/north-korea-witness-transformation/chinese-investment-north-korea-some-data-part-i>>, und 1.7.2014, <<https://piie.com/blogs/north-korea-witness-transformation/chinese-investment-north-korea-some-data-part-ii>> (Zugriff jeweils am 29.5.2018).

15 UNDP, *D.P.R. Korea's Rajin-Sonbong Economic & Trade Zone*, 1998, <<http://www.asiabriefing.com/store/book/dpr-koreas-rajin-sonbong-economic-trade-zone-271>> (Zugriff am 29.5.2018).

16 Andrea Berger, *A House without Foundations. The North Korea Sanctions Regime and Its Implementation*, London: Royal United Services Institute for Defence and Security Studies (RUSI), Juni 2017 (Whitehall Report 3 – 17), <https://rusi.org/sites/default/files/201706_whr_a_house_without_foundations_web.pdf>; George A. Lopez, »Sanctions and Incentives in North Korea: A Challenging Environment«, in: *Peace Policy*, 21.3.2012, <<https://peacepolicy.nd.edu/2012/03/21/sanctions-and-incentives-in-north-korea-a-challenging-environment/>> (Zugriff am 29.5.2018).

17 George W. Bush, »President Delivers State of the Union Address«, 29.1.2002, <<https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>>; Peter

vorbereitungen auf beiden Seiten, und so besteht unverändert Kriegsgefahr, zumindest als Ergebnis von Missverständnissen oder Kurzschlussreaktionen.

Schlussfolgerungen

Nach mehr als 25 Jahren diplomatischer Bemühungen um eine Beendigung und einen Rückbau des nordkoreanischen Atomwaffen-/Trägerraketenprogramms ist Nordkorea de facto eine Atommacht. Das Regime befindet sich allerdings in einem Dilemma: Einerseits will es zu seinem Schutz auf Dauer Atommacht bleiben, andererseits kann es, solange das Sanktionsregime andauert, nicht auf wirtschaftliche Erholung hoffen.

Für das Versagen der Diplomatie kommen mehrere Erklärungen infrage:

- a) *Der Wert, den Nordkorea dem Programm zumisst, ist so hoch, dass ihn keine Zugeständnisse aufwiegen können.* In der Tat ist die jahrzehntelange Fixierung Nordkoreas auf den »Gegner« USA ein Indiz dafür, dass Existenzangst und die Überzeugung, dass nur Nuklearwaffen der Führung des Landes ausreichend Sicherheit bieten können, die Politik Pyongyangs bestimmt.
- b) *Die Zwangsmaßnahmen reichten in ihrer Schärfe bisher nicht aus und Nordkorea konnte sich darauf verlassen, dass China als am Überleben des Regimes interessierter Verbündeter das Land vor den schlimmsten Auswirkungen der Sanktionen schützt.* In der Tat könnte China das Regime in Pyongyang mit vermutlich wenigen Maßnahmen zu Fall bringen. Über die Gründe, warum das nicht geschieht, kann man spekulieren: Furcht vor Flüchtlingsströmen; Furcht vor anhaltender Destabilisierung der Region; vielleicht sogar Furcht vor einem Bündnis eines vereinigten Koreas mit den USA. China hat infolge seiner Absprachen mit Trump die Anwendung seiner Sanktionen verschärft und gezeigt, welche Auswirkungen dies für

Baker/Choe Sang-Hun, »Trump Threatens »Fire and Fury« against North Korea if It Endangers U.S.«, in: *New York Times*, 8.8.2017, <<https://www.nytimes.com/2017/08/08/world/asia/north-korea-un-sanctions-nuclear-missile-united-nations.html>>; Gavin Fernando, »North Korea Threatens to Turn Washington and Seoul into a »Heap of Ash««, *news.com.au*, 23.8.2016, <<https://www.news.com.au/world/asia/north-korea-threatens-to-turn-washington-and-seoul-into-a-heap-of-ash/news-story/f1851e5cde3ef6cf88697b57a8a1f11f>> (Zugriff jeweils am 25.6.2018).

die DVRK haben könnte. Nach dem Trump-Kim-Gipfel ist es allerdings zu seiner früheren lockeren Handhabung zurückgekehrt.

Auch Nordkorea lernt aus den Erfahrungen mit seinem jeweiligen Gegenüber und nutzt sie erfolgreich.

- c) *Das diplomatische Instrumentarium ist erschöpft.* In der Tat ging Nordkorea immer wieder auf Gesprächsvorschläge und Modelle zur nuklearen Abrüstung ein und lockerte damit die einheitliche Front der Gesprächspartner auf, um dann aber die Gesprächsinitiativen mit gleicher Regelmäßigkeit – und verbunden mit entsprechenden Schuldzuweisungen – scheitern zu lassen.¹⁸ Wie die internationale Gemeinschaft, so lernt auch Nordkorea ständig aus den Erfahrungen, die es mit seinem jeweiligen Gegenüber gemacht hat, und nutzt sie erfolgreich. Nur ein dafür Beispiel ist, wie Pyongyang es jüngst der südkoreanischen Seite überlassen hat, das nordkoreanische Gesprächsangebot an die USA zu übermitteln, um so entweder die Einigkeit der Gegenseite zu unterminieren oder im Fall einer amerikanischen Ablehnung das Gesprächsangebot überhaupt bestreiten zu können. Ähnlich hat Kim China durch seine Besuche wieder ins Spiel gebracht, von dem es durch das nord-/südkoreanisch-amerikanische Zusammenspiel ausgeschlossen war; er hat auf diese Weise nordkoreanische Abhängigkeit von Trump vermieden.

Aussichten und die Rolle Deutschlands oder der EU

Die nordkoreanische Gesprächsinitiative lässt sich als Versuch Kim Jong Uns verstehen, mindestens einen Ausweg aus den wirtschaftlichen Schwierigkeiten des Landes angesichts rückläufigen Wachstums zu finden. Womöglich ist es ihm sogar tatsächlich um einen Versuch gegangen, mit den USA einen gangbaren Ausweg aus dem nordkoreanischen Dilemma zu finden. Sein erstes Ziel dürfte Kim erreicht haben: Er hat ein geschwächtes China als Partner gewonnen. China hat die Erfahrung gemacht, von Trump erst gegen Nordkorea instrumentalisiert zu werden, um

¹⁸ Vgl. zum Beispiel: »Antwort des Sprechers des Außenministeriums der DVR Korea«, 12.4.2016, <<https://aip-berlin.org/tag/sechs-parteien-gespraeche/>> (Zugriff am 29.5.2018).

dann doch ins Visier amerikanischer Strafmaßnahmen zu geraten. Daher wird es nun so bald nicht von der Politik des Ausgleichs mit Nordkorea Abstand nehmen; am 18. Juni fand bereits der dritte Gipfel mit Kim statt, und im UN-Sicherheitsrat hat China amerikanische Beschwerden gegen nordkoreanische Sanktionsverstöße zurückgewiesen. Kim ließ zwar, wie in Singapur vereinbart, die Überreste von 55 im Korea-Krieg vermissten US-Soldaten an die USA überstellen. Die eigentlichen Fachgespräche über die Denuklearisierung machen dagegen keine Fortschritte, beide Seiten haben den hergebrachten Austausch von Anschuldigungen und Verdächtigungen wieder aufgenommen.¹⁹ Trump steht daher als Ergebnis seiner Taktik dramatisch-spontaner Gesten, die auf die Entwicklung einer Strategie zum Umgang mit dem nordkoreanischen Nuklearproblem verzichtete, mit leeren Händen da.

**Im nordostasiatischen Kräftefeld
sind die USA geschwächt;
die Kriegsgefahr nimmt nicht ab.**

In Südkorea muss Präsident Moon sich nun mühen, mit seiner eigenen Friedenspolitik Erfolge zu erzielen, und wird deshalb womöglich bereit sein, ohne Rücksicht auf die Nuklearfrage Entgegenkommen zu zeigen. In Japan und Taiwan werden die Zweifel an der Zuverlässigkeit des amerikanischen Verbündeten weiter zunehmen. Ergebnis: Im nordostasiatischen Kräftefeld sind die USA geschwächt; die Kriegsgefahr nimmt nicht ab.

Allerdings gibt es Raum für eine ironische Dystopie: Außenminister Pompeo erklärte am 25. Juni, es gebe keinen Zeitrahmen für die Gespräche mit Pyonyang.²⁰ Sollte Nordkorea daher auf weitere Atom- und

Raketentests verzichten, kann über die Denuklearisierung endlos verhandelt werden. Und im September könnten Trump und Kim gemeinsam vor der UN-Vollversammlung auftreten und den Frieden erklären.

Bisher waren alle diplomatischen Ansätze zur Lösung des nordkoreanischen Nuklearproblems erfolglos. Sofern die nordkoreanisch-amerikanischen Gespräche keine Ergebnisse zeitigen, dürfte allein von einer Verschärfung der Sanktionen noch Dynamik zu erwarten sein. Dieser Weg ist aber nur mit Unterstützung Pekings gangbar – ein nach Beginn des Trumpschen Handelskriegs gegen China unwahrscheinliches Szenario. Was die *EU* und *Deutschland* hier beitragen könnten, lässt sich nicht erkennen. Erst wenn künftige Gespräche sich erfolversprechend entwickeln, mag der Moment kommen, an dem auch die EU wieder gefragt sein wird, sich finanziell an Projekten in Nordkorea – wie seinerzeit der KEDO – zu beteiligen.



**Online-Dossier zur SWP-Studie:
Weitere SWP-Publikationen**

http://bit.ly/SWP18TDNK_Globale_Herausforderungen

19 »FM Spokesman on DPRK-U.S. High-level Talks«, in: *KCNA Watch*, 8.7.2018, <<https://kcnawatch.co/newstream/1531000080-429116112/fm-spokesman-on-dprk-u-s-high-level-talks>>; »Secretary of State Michael R. Pompeo, Japanese Foreign Minister Taro Kono, and South Korean Foreign Minister Kang Kyung-wha at a Press Availability«, 8.7.2018, <<https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/07/283888.htm>>; Friederike Böge, »Trotz Trump-Kim-Deals: Neue Raketen aus Nordkorea?«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 31.7.2018, <<http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/trotz-trump-kim-deals-neue-raketen-aus-nordkorea-15715865.htm>> (Zugriff jeweils am 31.7.2018).

20 Elise Labott, »Exclusive: Pompeo Says No Timeline on North Korea Negotiations«, *CNN politics*, 25.6.2018, <[https://](https://edition.cnn.com/2018/06/25/politics/pompeo-exclusive-north-korea/index.html)

edition.cnn.com/2018/06/25/politics/pompeo-exclusive-north-korea/index.html> (Zugriff am 1.7.2018).

Hanns W. Maull

Sanktionen: Entwicklung, Bedeutung, Ergebnisse

Sanktionen gegen Nordkorea

Seit Ausbruch des Korea-Kriegs 1950 wird Nordkorea mit Wirtschaftssanktionen belegt. Generell lassen sich dabei drei Formen unterscheiden: die Einschränkung von Waren- und Dienstleistungsexporten in das Zielland (Embargo), die Beschneidung von Ausfuhren des Ziellandes (Boycott) und schließlich Maßnahmen, die sich gegen internationale Finanztransaktionen richten. Hinzu kommen Reiseverbote, der Ausschluss aus Organisationen oder von prestigeträchtigen Veranstaltungen wie etwa den Olympischen Spielen. Sanktionen können gegen einen Staat kollektiv, aber auch gegen einzelne Personen oder Organisationen verhängt werden. Nordkorea wurde sowohl von einzelnen Staaten (wie den USA, Südkorea oder Japan) mit Formen von Sanktionen belegt als auch von der EU unilateral und vom UN-Sicherheitsrat kollektiv, also formal alle Mitgliedstaaten der UN verpflichtend.

Unilaterale Sanktionen der USA

Bereits unmittelbar nach Ausbruch des Korea-Kriegs verhängten die USA ein umfassendes Exportembargo gegen Nordkorea; seither blieb das Land als Feindstaat fast durchgängig mit umfangreichen Sanktionen belegt.

Die USA unterhalten zwar kein lückenloses Handelsembargo, beschränken aber die Handelsbeziehungen in einer Reihe von Bereichen erheblich. Alle Einfuhren aus Nordkorea bedürfen der Genehmigung, für Ausfuhren nach Nordkorea gibt es keine Finanzierungsmöglichkeiten. Dementsprechend ist der bilaterale Handel minimal und geht bis auf wenige Ausnahmen über Lebensmittel, Medikamente und andere humanitäre Güter nicht hinaus.¹ Präsident Trump

verkündete am 23. Februar 2018 eine weitere Verschärfung unilateraler Sanktionen; sie betrafen eine Person sowie 28 Schiffe und 27 Unternehmen aus Nordkorea, China, Taiwan, Hongkong, Singapur und vier anderen Staaten, die Nordkorea geholfen haben sollen, die vom Sicherheitsrat verhängten kollektiven Sanktionen zu unterlaufen.²

2017 hat Washington im Zusammenhang mit Nordkoreas Atomwaffen- und Raketenprogrammen (wie zuvor im Fall Iran) auch Sekundärsanktionen verhängt. Diese richteten sich gegen eine chinesische Bank, die Bank of Dandong, die für ein in Nordkorea aktives chinesisches Unternehmen Geldwäsche betrieben hatte, was zum Ausschluss vom amerikanischen Finanzmarkt führte. Die Sanktionen zielten offensichtlich auch darauf, andere Banken davon abzuhalten, sich mit Nordkorea einzulassen. Angesichts der überragenden Bedeutung des US-Finanzsystems haben Sekundärsanktionen vor allem auf Banken und andere Finanzinstitute empfindliche Auswirkungen.

Kollektive Sanktionen des UN-Sicherheitsrats

Kollektive Sanktionen des UN-Sicherheitsrats, die in Artikel 41 der Charta ausdrücklich erwähnt sind, wurden während des Ost-West-Konfliktes bis 1990 nur zwei Mal (gegen Rhodesien und Südafrika), seitdem aber mehrfach verhängt. Seit 2006 befasste sich der Sicherheitsrat wiederholt mit den nordkoreanischen Raketen- und Nukleartests und verfügte dabei erstmals auch Sanktionen gegen einen Staat, der vertragswidrig Atomwaffen entwickelte. Der

[sanctions/Programs/Documents/nkorea.pdf](https://www.un.org/press/en/2018/sanctions/Programs/Documents/nkorea.pdf) (Zugriff am 12.3.2018).

2 »North Korea Sanctions: Trump Announces ›Largest Ever‹ Package«, in: *The Guardian*, 23.2.2018, <<https://www.theguardian.com/us-news/2018/feb/23/north-korea-sanctions-trump-announces-largest-ever-package>> (Zugriff am 12.3.2018).

1 Office of Foreign Assets Control (Hg.), *North Korea Sanctions Program*. Department of the Treasury, Washington, D.C., 2.11.2016, <<https://www.treasury.gov/resource-center/>

Sicherheitsrat beschloss folgende Maßnahmen gegen Nordkorea,³ deren Umsetzung grundsätzlich für alle Mitgliedstaaten verpflichtend ist:

- a) das Verbot, schwere Waffen oder Technologien an Nordkorea zu liefern, die für die Raketen- und Atomwaffenprogramme des Staates genutzt werden könnten (diese Waffensysteme und Technologien sind definiert und aufgelistet),
- b) das Verbot, Luxusgüter nach Nordkorea auszuführen (die Definition blieb hier den Mitgliedstaaten überlassen),
- c) die Begrenzung der Energielieferungen an Nordkorea; derzeit gilt eine jährliche Höchstmenge von 500 000 Barrel an Erdölprodukten und von vier Millionen Barrel an Rohöl,
- d) der – schrittweise verschärfte – Boykott nordkoreanischer Exporte; er betrifft inzwischen nahezu alle Exportgüter des Landes, insbesondere Kohle, Textilien, Lebensmittel und Eisen sowie Maschinen, landwirtschaftliche Erzeugnisse und Elektroprodukte,
- e) das Einfrieren von Konten und Besitz nordkoreanischer Staatsbürger und Organisationen, die nach Erkenntnissen des Sicherheitsrats an den nordkoreanischen Programmen mitwirken,
- f) die sofortige Ausweisung aller nordkoreanischen Arbeitskräfte im Ausland, spätestens aber bis Ende 2019; die Besteuerung der Bezüge dieser Arbeitskräfte stellte eine wichtige Deviseneinnahmequelle Nordkoreas dar.

Insgesamt summieren sich die vom Sicherheitsrat verhängten Sanktionen gegen Nordkorea zu einem umfassenden Sanktionsregime mit hohem Schadenspotenzial.

Unilaterale Sanktionen der EU

Die EU verhängte erstmals im Jahr 2006 Wirtschaftssanktionen gegen Nordkorea, seinerzeit im Zusammenhang mit der Umsetzung von Sicherheitsratsresolution 1718. Seit 2009 beschloss sie zudem eigene Maßnahmen gegen Nordkorea, die über die Vorgaben

des Sicherheitsrats hinausgehen; dabei handelt es sich insbesondere um das Verbot der Ausfuhr bestimmter sensibler Technologien und um Maßnahmen gegen Exponenten des nordkoreanischen Regimes und seines Kernwaffen- und Raketenprogramms. Einige der jüngsten unilateralen Sanktionsmaßnahmen der EU im April 2018 betrafen fünf Nordkoreaner und 21 Organisationen bzw. Unternehmen, über die Reisebeschränkungen verhängt und deren Konten und Vermögenswerte aufgrund ihrer Verwicklung in illegale Aktivitäten gesperrt wurden.⁴

Sanktionen Chinas

Aus geographischen und politischen Gründen ist Chinas Haltung zu Sanktionen besonders bedeutsam: China ist formal Nordkoreas einziger Bündnispartner; über die 1420 Kilometer lange, überwiegend leicht zugängliche Grenze zwischen den beiden Staaten wird ein Großteil des nordkoreanischen Außenhandels abgewickelt; auf China entfallen rund 90 Prozent der Ein- wie der Ausfuhren Nordkoreas, vor allem die kritischen Lieferungen von Erdöl und Lebensmitteln. Zudem spielt China eine wichtige Rolle beim Zugang Nordkoreas zu internationalen Finanzmärkten und nicht zuletzt als Kreditgeber, der bislang bereit war, Piongyangs Außenhandelsdefizite zu finanzieren.

China hat allen Sanktionen des Sicherheitsrats zugestimmt und beansprucht, diese auch umzusetzen. In der Praxis scheint es, als ob China die Restriktionen sowohl gegenüber Einfuhren aus Nordkorea (insbesondere Kohle) wie auch Ausfuhren dorthin (zum Beispiel Lebensmittel und Erdöl) zeitweilig – insbesondere 2017 – verschärft, seither aber auch wieder gelockert habe. Peking verfolgt also eine flexible Sanktionsstrategie, die einerseits Nordkorea seine Abhängigkeit von China verdeutlichen und Piongyang politisch unter Druck setzen soll, andererseits aber auch eine allzu drastische Verschlechterung der politischen Beziehungen oder gar eine Destabilisierung des Regimes zu vermeiden sucht.

Ziele und Ergebnisse der Sanktionen

Was sollen, was können Sanktionen leisten? Zu unterscheiden sind zunächst drei Adressaten wirt-

³ Im Einzelnen beziehen sich folgende Resolutionen auf Nordkoreas Raketen- und Kernwaffentests: SR 1695 vom 15.7.2006 (in Reaktion auf den – fehlgeschlagenen – Test einer Langstreckenrakete vom Typ Taepodong-2), SR 1718 vom 14.10.2006 (erster Test eines atomaren Sprengsatzes) sowie SR 1874 vom 12.12.2009, SR 2087 vom 22.1.2013, SR 2094 vom 7.3.2013, SR 2270 vom 2.3.2016, SR 2321 vom 30.11.2016, SR 2356 vom 2.6.2017, SR 2371 vom 5.8.2017, SR 2375 vom 11.9.2017 und zuletzt SR 2397 vom 22.12.2017.

⁴ European Council (Hg.), *EU Restrictive Measures against North Korea*, <<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/history-north-korea/>> (Zugriff am 13.8.2018).

schaftlicher Zwangsmaßnahmen: Da sind erstens die Staaten und Regierungen, die beeinflusst werden sollen; zweitens die Gesellschaften der sanktionierenden Länder, denen Betroffenheit und Handlungsfähigkeit demonstriert werden soll; drittens sucht man Drittstaaten davon abzubringen, das inkriminierte Verhalten des Zielstaates zu unterstützen, um durch Geschlossenheit die Verbindlichkeit der verletzten Prinzipien, Normen und Regeln zu betonen.

Ziele der Sanktionspolitik

Sanktionen sollen Nordkoreas Regime durch inakzeptabel hohe Kosten dazu bewegen, seine unerwünschten Programme aufzugeben. Dabei lassen sich die Auswirkungen von Sanktionen auf die Entwicklung von (nuklearen) Massenvernichtungswaffen und Trägersystemen wie auch auf die Wirtschaftsaktivität im Allgemeinen nur schwer präzise feststellen. Zwar ist die Annahme plausibel, dass die Sanktionen Fortschritte in Nordkoreas Raketen- und Massenvernichtungswaffenprogrammen verzögerten und behinderten – eindeutige Beweise dafür fehlen jedoch.

Die US-Regierung rechtfertigt ihre unilateralen Sanktionen mit folgenden Begründungen: Nordkorea habe (1) zur illegalen Verbreitung von Atomwaffen beigetragen, gefährde (2) die regionale Sicherheit in Ostasien und den Weltfrieden, unterstütze (3) den internationalen Terrorismus, sei (4) ein marxistisch-leninistischer Staat mit kommunistischer Regierung und (5) in internationalem Drogenhandel, Schmuggel und anderen kriminellen Aktivitäten sowie bei Geldwäsche und Geldfälschung aktiv.⁵

Die Zielsetzungen des UN-Sicherheitsrats werden in den Resolutionen zu Nordkorea wie folgt umrissen: Das Land soll weitere Atom- und Raketentests oder »andere Provokationen« unterlassen, sämtliche nukleare Aktivitäten einstellen und seine Atomwaffen, seine anderen Massenvernichtungswaffen- und seine ballistischen Raketenprogramme »sofort«, außerdem »vollständig, verifizierbar und unumkehrbar« abrüsten. Die Forderungen des Westens und des Sicherheitsrats waren bis in die Formulierungen hinein weitgehend identisch (etwa mit der Aufforderung, Pyongyang müsse das Kernwaffenprogramm »vollständig, verifizierbar und unumkehrbar« aufgeben),

bis Donald Trump nach dem Gipfeltreffen mit Kim Jong Un von ihnen abzurücken schien.

Wirkungen auf Nordkorea

Nordkoreas Wirtschaft befindet sich seit dem Ende des Kalten Kriegs und dem Zusammenbruch der Sowjetunion in einer schweren Strukturkrise, die Mitte der 1990er Jahre massive Hungersnöte mit mehreren hunderttausend Toten nach sich zog und bis heute nicht überwunden ist. Um es in marxistischer Begrifflichkeit zu formulieren: Der Grundwiderspruch der gegenwärtigen Situation in Nordkorea besteht darin, dass dort ein starres, totalitäres und auf Gewalt gegründetes Herrschaftssystem einer Wirtschaft und einer Gesellschaft gegenübersteht, die sich im Sinne kapitalistischer Praktiken dynamisch verändern.

Bislang blieben die Auswirkungen von Sanktionen auf Nordkorea in der Summe begrenzt, größere Verwerfungen ließen sich bis 2017 kaum feststellen.⁶ Nach Angaben des CIA World Fact Book stagnierte zwar die Wirtschaftsleistung Nordkoreas in den letzten Jahren insgesamt; dies dürfte allerdings vor allem den Strukturproblemen des Landes geschuldet sein. Laut Schätzungen der südkoreanischen Bank of Korea erholte sich das nordkoreanische Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2016 um 3,6 Prozent (nach einer Schrumpfung um 1,2 Prozent im Vorjahr). Die in den letzten Jahren zu beobachtenden Wachstumsimpulse gehen wohl überwiegend von der rasch voranschreitenden Transformation der Wirtschaft und Gesellschaft zu einem proto-kapitalistischen Marktsystem aus.

Die Exporte Nordkoreas erreichten 2013 mit 3,63 Milliarden US-Dollar einen Höchststand, seither sind sie rückläufig; im Jahr 2016 erlöste das Land nur noch 2,86 Milliarden US-Dollar. Ein ähnliches Bild ergeben die Einfuhrzahlen: Nordkoreas Importe gingen von einem Höchststand von 4,37 Milliarden US-Dollar im Jahr 2013 auf 3,20 Milliarden im Jahr 2016 zurück.⁷

⁶ Stephan Haggard/Marcus Noland, *Hard Target: Sanctions, Inducements, and the Case of North Korea*, Stanford, Cal.: Stanford University Press, 2017.

⁷ Zum Vergleich: Südkoreas Ausfuhren beliefen sich 2017 auf 552,3 Milliarden US-Dollar, die Einfuhren auf 448,4 Milliarden; der Umfang des nordkoreanischen Außenhandels betrug damit weniger als ein Prozent des südkoreanischen. Daten nach: Trading Economics (Hg.), *North Korea Exports 2001–2018*, <<https://tradingeconomics.com/north-korea/exports>> (Zugriff am 22.3.2018); CIA World Factbook, *Korea, North*, <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world>>

⁵ Dianne E. Rennack, *North Korea: Legislative Basis for U.S. Economic Sanctions*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, 14.1.2016 (R41438), S. 2, <<https://fas.org/sgp/crs/row/R41438.pdf>> (Zugriff am 5.6.2018).

Im Gefolge der verschärften Sicherheitsratssanktionen und ihrer nachdrücklicheren Umsetzung durch China belegen chinesische Statistiken einen scharfen Rückgang des nordkoreanisch-chinesischen Handels (in beiden Richtungen, Ein- wie Ausfuhren) seit September 2017.⁸

Eine Achillesferse der nordkoreanischen Wirtschaft ist die Energieversorgung, insbesondere die Versorgung mit Erdöl. Hier wurden die Sanktionen der Staatengemeinschaft 2017 deutlich verschärft: Gegenwärtig gilt eine Obergrenze von vier Millionen Barrel für Rohöl (dies entspricht in etwa den Lieferungen Chinas über die Dandong-Sinuiju-Pipeline nach Nordkorea im Jahr 2016) sowie von 500 000 Barrel pro Jahr bei Mineralölprodukten (wie Benzin) gegenüber Produkteinfuhren, die zuvor auf 2,2 bis 4,5 Millionen Barrel pro Jahr geschätzt wurden.⁹

Sanktionen und die Gegenmaßnahmen stellen sich als interaktive, iterative Anpassungsprozesse dar.

Gezielte Finanzsanktionen konnten in der Vergangenheit Wirkung erzielen. So gelang es dem US-Finanzministerium im Jahr 2006 offenbar, bei einer Bank in Macau (Banco Delta Asia) Konten der nordkoreanischen Führung zu identifizieren. Das Institut wurde bezichtigt, sich der Geldwäsche mitschuldig zu machen, was die Bank und die chinesischen Behörden veranlasste, die Konten zu sperren und die Guthaben einzufrieren. Allerdings gelang es Pyongyang wenig später, als Vorleistung für die Wiederaufnahme der Sechsparteiengespräche im Jahr 2007 die Aufhebung der Kontosperrungen durchzusetzen.¹⁰

factbook/geos/kn.html> (Zugriff am 22.3.2018), sowie dass., *Korea, South*, <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ks.html>> (Zugriff am 7.6.2018).

8 Jeremy Page/Andrew Jeong/Ian Talley, »North Korea Feels Sting of Sanctions – At a Border Crossing, Garments and Seafood Aren't Coming Out, Fewer Chinese Goods Go In«, in: *Wall Street Journal*, 2.3.2018.

9 Stephan Haggard, »UN Security Council Imposes Tough New Sanctions on North Korea«, UNSC Resolution 2397«, Washington, D.C.: The Peterson Institute for International Economics, 29.12.2017, <<https://piie.com/blogs/north-korea-witness-transformation/un-security-council-imposes-tough-new-sanctions-north-korea>> (Zugriff am 22.3.2018).

10 Die sechste Runde der Sechsparteiengespräche begann im Februar 2007. Zum »Banco Delta Asia«-Komplex vgl. John McGlynn, »Banco Delta Asia, North Korea's Frozen Funds &

Gegenmaßnahmen Nordkoreas

Dieses letzte Beispiel einer offenbar durchaus wirksamen Sanktionsmaßnahme verweist auf die grundsätzliche Problematik von Sanktionen: Ein Regime im Visier von Sanktionen kann versuchen, sie zu umgehen, zu unterlaufen oder aufheben zu lassen, und es kann die Kosten und Belastungen, die die Sanktionen verursachen, innerhalb der eigenen Gesellschaft umverteilen oder auf Dritte abwälzen. Sanktionen und die Gegenmaßnahmen stellen sich somit als interaktive, iterative Anpassungsprozesse dar. Diese Wettläufe finden statt in transnationalen Märkten mit lukrativen Gewinnmöglichkeiten, die naturgemäß auch (organisierte) Kriminalität anlocken.

Die wohl größte Abhängigkeit Nordkoreas betrifft seine Interaktion mit dem internationalen Finanzsystem, um seinen Außenhandel abzuwickeln und sein Außenhandelsdefizit zu finanzieren. Die Situation bei den Devisenreserven des Landes dürfte angesichts seiner strukturellen Außenhandelsdefizite und der prekären Kreditwürdigkeit Nordkoreas permanent angespannt sein. Das Regime hat es allerdings in der Vergangenheit immer wieder verstanden, sich neue Quellen für Deviseneinnahmen zu erschließen, wobei – nicht zuletzt unter dem Schutz der diplomatischen Immunität – in erheblichem Umfang auch kriminelle Machenschaften im Spiel waren.¹¹ Über ein weit verzweigtes Netz von Bankkonten im Ausland verschafft sich Nordkorea Zugang zum internationalen Finanzsystem, um diese Aktivitäten abzuwickeln.

In seiner Energieversorgung hat Nordkorea bereits erhebliche Mengen von Mineralölprodukten durch einheimische Kohle bzw. Strom ersetzt. Es könnte die Nachfrage und den Verbrauch vermutlich auch in noch größerem Maße drosseln.¹² Strategische Vorräte

US Undermining of the Six-Party Talks: Obstacles to a Solution, Part III«, in: *Asia-Pacific Journal*, 5 (Juni 2007) 6, S. 1–13, sowie ders., »Financial Sanctions & North Korea: In Search of the Evidence of Currency Counterfeiting & Money Laundering Part II«, in: *Asia-Pacific Journal*, 5 (2007) 7, S. 1–39.

11 Sheena Chestnut Greitens, *Illicit, North Korea's Evolving Operations to Earn Hard Currency*, Washington, D.C.: Committee for Human Rights in North Korea, 2014, <<https://www.hrnk.org/uploads/pdfs/SCG-FINAL-FINAL.pdf>> (Zugriff am 22.3.2018).

12 Peter Hayes/David von Hippel, *Sanctions on North Korean Oil Imports: Impact and Efficacy*, 5.9.2017 (NAPSNet Special Reports), <<https://nautilus.org/napsnet/napsnet-special-reports>>

wären ebenfalls eine (kurzfristige) Alternative zu Einfuhren. Mittelfristig wäre das Regime womöglich zudem in der Lage, auf Kohle-Verflüssigung zurückzugreifen, eine Technologie, die das Land offenbar beherrscht. Kohlevorkommen sind reichlich vorhanden.¹³

Nordkorea hat es bislang verstanden, die internationalen Sanktionen systematisch und umfassend zu unterlaufen.¹⁴ Die Tatsache, dass die UN-Mitgliedstaaten die Sanktionsbeschlüsse des Sicherheitsrates völlig unzureichend umsetzten, machte es dem Land leicht, trotz Boykott- und Embargomaßnahmen durch Ausfuhren Devisen zu erlösen und Einfuhren zu finanzieren. Eine Studie von Andrea Berger für das Royal United Services Institute of Defence and Security Studies (RUSI) in London kam zu dem Ergebnis, dass »not a single component of the UN sanctions regime against North Korea currently enjoys robust international implementation«.¹⁵ Einer anderen Studie zufolge waren in 49 Staaten Verstöße gegen das Sanktionsregime festzustellen – darunter auch in Deutschland und Japan. Bei all seinen Aktivitäten zur Unterwanderung der Sanktionsregime stützte sich das Land auf ein Netzwerk von Koreanern und Nichtkoreanern in etlichen Ländern Ost- und Südasiens, aber auch anderswo; es nutzte dabei extensiv die Möglichkeiten der diplomatischen Immunität.¹⁶

Bedeutung und Probleme der Sanktionspolitik gegen Nordkorea

Im Umgang mit Nordkoreas Massenvernichtungs-, Kernwaffen- und Raketenprogrammen sind Wirtschaftssanktionen das einzig realistisch verfügbare und zugleich ein höchst problematisches Druckmit-

tel. Es ist insofern das einzig verfügbare Mittel, als kaum vorstellbar ist, wie Pyongyang ohne Druck, also allein durch Anreize und Beschwichtigungen, dazu bewegt werden könnte, seine atomare Karte abzugeben. Zugleich aber wäre jeder Versuch, Nordkorea mit militärischen Mitteln zur Aufgabe zu zwingen, mit inakzeptablen Eskalationsrisiken verbunden: Die Bevölkerung der Zehn-Millionen-Stadt Seoul lebt größtenteils in Reichweite nordkoreanischer Artillerie, von Massenvernichtungswaffen einmal ganz abgesehen.

Die Sanktionen zielen auf die aus Sicht des Regimes vermutlich wichtigste Grundlage seiner Macht- und Herrschaftssicherung.

Mit der Forderung, Nordkorea müsse seine Atomwaffen aufgeben, zielen die Sanktionen auf die aus Sicht des Regimes vermutlich wichtigste Grundlage seiner Macht- und Herrschaftssicherung sowie auf ein Element seiner nationalstaatlichen Identität: Der inzwischen in der Verfassung verankerte Status als Atommacht verschafft Pyongyang in seinen Augen Gleichrangigkeit. Bislang ist Nordkorea durch die Sanktionen aber aufgrund der laxen Implementierungspraxis vieler Mitgliedstaaten noch kaum ernsthaft unter Druck geraten. Dabei kam und kommt China wie erwähnt eine entscheidende Rolle zu, weil ein Großteil des nordkoreanischen Außenhandels über die chinesisch-nordkoreanische Grenze hinweg abgewickelt wird. Aus Sicht der Volksrepublik stellt sich allerdings die Frage, welche Auswirkungen eine effektive Wirtschaftsblockade Nordkoreas auf China hätte. Sollte Nordkoreas gegenwärtiges Regime dann zusammenbrechen, würde China möglicherweise mit Millionen von Flüchtlingen, politischem Chaos sowie umfangreichen Arsenalen an konventionellen und Massenvernichtungswaffen in seiner unmittelbaren Nachbarschaft konfrontiert. Außerdem bliebe dem Regime in Pyongyang noch genug Zeit, um auf eine Wirtschaftsblockade militärisch zu reagieren.

Letztlich fehlt dem Sanktionsregime die Einbettung in eine plausible politische Strategie. Wie Pyongyang durch Sanktionen dazu gebracht werden sollte, seine Kernwaffen aufzugeben, ist unklar; ob Sanktionen das Regime entscheidend schwächen oder gar stürzen könnten, ebenfalls. Dienen die Sanktionen aber lediglich dazu, Pyongyangs Rückkehr an den Verhandlungstisch zu erreichen, stellt sich die Frage, welche Anreize und Gegenleistungen das Regime dazu bewegen könnten, seine Kernwaffen aufzugeben. Indem

[reports/sanctions-on-north-korean-oil-imports-impacts-and-efficacy/](#) (Zugriff am 22.3.2018).

13 Pierre Noel, »North Korea: An Oil Embargo Probably Wouldn't Work«, in: *Politics and Strategy, the Survival Editors' Blog*, 6.9.2017, <<https://www.iiss.org/en/politics%20and%20strategy/blogsections/2017-6dda/september-87a1/the-problem-with-a-north-korean-oil-embargo-883b>> (Zugriff am 22.3.2018).

14 *Report of the Panel of Experts Established Pursuant to Resolution 1874 (2009)*, 5.3.2018, S. 4f. <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2018/171> (Zugriff am 23.3.2018).

15 Andrea Berger, *A House without Foundations. The North Korea Sanctions Regime and Its Implementation*, London: Royal United Services Institute for Defence and Security Studies (RUSI), Juni 2017, Executive Summary (Whitehall Report 3 – 17).

16 Ebd.

sich der amerikanische Präsident mit dem nordkoreanischen Führer in Singapur traf, hat er nicht nur Kim und das nordkoreanische Regime in den Augen der Weltöffentlichkeit aufgewertet, sondern auch dem Sanktionsregime der Vereinten Nationen die Grundlagen entzogen. Denn mit welcher Überzeugungskraft wollen die USA Drittstaaten auffordern, das Sanktionsregime gegen Nordkorea entschlossener umzusetzen, wenn sie selbst mit Pyongyang auf höchster Ebene verhandeln? Nordkorea war somit erneut in der Lage, das Sanktionsregime durch (echte oder vor-) Dialogbereitschaft aufzuweichen.



**Online-Dossier zur SWP-Studie:
Weitere SWP-Publikationen**

http://bit.ly/SWP18TDNK_Globale_Herausforderungen

Michael Paul

Militärische Optionen: Risikoreich und (zu) wenig erfolgversprechend

Washington unterstellt dem Regime in Pyongyang aufgrund der Erfahrung des Korea-Kriegs und des wiederholten Bruchs von UN-Sicherheitsratsresolutionen, Verträgen und Abkommen ein ähnliches Verhalten in Zukunft. Dieser Logik gemäß hat die Kim-Familie das Atomraketenprogramm nicht nur aus Gründen des eigenen Schutzes entwickelt. Sie verfügt damit auch über ein Mittel, mit dem sie die USA und ihre Verbündeten »erpressen« kann.¹ Ohne einen verifizierbaren Abrüstungsprozess vermag Pyongyang die Proliferation in Zukunft voranzutreiben und das Problem der in Einzelfällen bereits erfolgten Verbreitung von Nuklear- und Raketen-technologie weltweit noch zu verschärfen.² Außerdem kann die Atomrüstung nicht akzeptiert werden, ohne dass dadurch die Sicherheitszusagen gegenüber Seoul und Tokio unglaublich werden. Und warum sollen sich die USA angesichts eines erstarkenden Nordkoreas dem Risiko eines Atomkriegs aussetzen und das Land nicht entwaffnen, solange es noch relativ schwach ist?

Die Drohung mit einer militärischen Intervention diente während der Amtszeiten von Außenminister Rex Tillerson und Sicherheitsberater Herbert McMaster

ter als Druckmittel, um Nordkorea zu zwingen, auf Atomwaffen zu verzichten. Die Amtsnachfolger Mike Pompeo und John Bolton verschärften dieses Kalkül, indem sie darin ein Mittel der Wahl erkannten: Mit einem Militäreinsatz ließen sich nicht nur eine Entwaffnung, sondern auch ein Regimesturz in Nordkorea herbeiführen.³ Schließlich war Nordkorea nach einer Einschätzung des Pentagon vom Februar 2018 »nur noch wenige Monate entfernt« von der Fähigkeit, die USA mit einer nuklear bestückten Rakete anzugreifen.⁴

Auch nach dem Gipfeltreffen in Singapur ist nicht klar, ob Kim Jong Un überhaupt zur Abrüstung bereit ist – trotz aller gegenteiligen Aussagen und der erheblichen Kosten, die der prestigeträchtige Aufstieg zur Atommacht seinem Regime und dem Land abverlangt. Vielmehr könnte er sein Nuklearwaffenprogramm weiter vorantreiben wollen und eine »komplette Denuklearisierung« im Sinne eines Abzugs der USA von der koreanischen Halbinsel beabsichtigen. Die USA wiederum haben zwar ihrerseits Verhandlungsbereitschaft erklärt, müssen aber auch mit einem etwaigen Abbruch oder Scheitern der Gespräche rechnen. In diesem Fall würde erneut eine Strategie von Abschreckung und Eindämmung notwendig

1 »The North Koreans have shown, through their words and actions, their intention to blackmail the United States into abandoning our South Korean ally, potentially clearing the path for a second Korean War,« General McMaster said, suggesting that the assumption that North Korea wanted a nuclear weapon only to assure survival may be wrong.« David E. Sanger, »Washington Eyes a Cold Eye War Strategy against North Korea«, in: *New York Times*, 29.11.2017, <<https://www.nytimes.com/2017/11/29/world/asia/north-korea-nuclear-strategy-deterrence.html>> (Zugriff am 5.6.2018).

2 Vgl. U.S. Department of Defense, *Nuclear Posture Review*, Washington, D.C.: Office of the Secretary of Defense, Februar 2018, S. 12; Kathleen J. McNinn et al., *The North Korean Nuclear Challenge: Military Options and Issues for Congress*, Washington, D.C.: Congressional Research Service (CRS), 6.11.2017 (CRS Report, R44994), S. 12f.

3 Im Extremfall werden Nordkoreas nukleare Ambitionen untrennbar mit dem Regime verknüpft und der Regimesturz mit Denuklearisierung gleichgesetzt. Vgl. Greg Jaffe, »The Hawkish Views of Bolton and Pompeo Could Mark a Turning Point for Trump«, in: *Washington Post*, 24.3.2018, <https://www.washingtonpost.com/world/national-security/the-hawkish-views-of-bolton-and-pompeo-could-mark-a-turning-point-for-trump/2018/03/23/227fd322-2eb9-11e8-8ad6-fbc50284fce8_story.html?noredirect=on&utm_term=.1d6568c06482> (Zugriff am 5.6.2018); Michael Paul, »Brennpunkt Nordkorea: Donald Trump gegen Kim Jong-un«, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 63 (2018) 1, S. 41 – 51 (50).

4 U.S. Department of Defense, *Nuclear Posture Review*, 2018 [wie Fn. 2], S. 11.

sein,⁵ zu deren Umsetzung nicht nur die suspendierten Manöver mit Südkorea, sondern auch die Vorbereitungen für einen eventuellen Militäreinsatz wiederaufgenommen werden dürften.

Angesichts dieser Lageeinschätzung sollen im Wesentlichen drei militärische Handlungsoptionen der USA und ihrer Verbündeten in Ostasien⁶ diskutiert werden: erstens der Ausbau von Abschreckung und Verteidigung, zweitens eine begrenzte militärische präemptive Intervention und drittens ein Präventivkrieg.

Ausbau von Abschreckung und Verteidigung

Als bevorzugtes Mittel der Wahl zur Abschreckung und Verteidigung vor einem nordkoreanischen Raketenangriff gilt der Ausbau und die Verbesserung der Raketenabwehrsysteme in den USA, Japan und Südkorea. Nordkoreas Raketentest vom Juli 2017 hat Seoul veranlasst, die Stationierung von US-Abwehrsystemen des Typs THAAD zu beschleunigen. Auch nach der Absage der bilateralen Militärmanöver durch Trump im Juni 2018 wird die Modernisierung und Systemintegration von THAAD- und Patriot-Abwehrsystemen in Südkorea fortgesetzt. Die Kooperation mit Tokio beinhaltet die Weiterentwicklung einer Abfangrakete der US-Firma Raytheon (Standard Missile, SM) zum Typ SM-3 Block IIa für die japanische Marine. Außerdem sind diese Interzeptoren für landgestützte Abwehrsysteme (Aegis Ashore) in Akita und Yamaguchi – im Norden und Süden der Hauptinsel Honshu – vorgesehen; mit ihrer Einsatzbereitschaft wird 2023 gerechnet.⁷

Sollten Abfangraketen auf amerikanischen oder japanischen Schiffen eines Tages tatsächlich gegen eine nordkoreanische Rakete eingesetzt werden,

droht dies aber unter Umständen bestehende Defizite der Raketenabwehr zu offenbaren oder ungewollte Folgen nach sich zu ziehen.⁸ Schließlich haben sich Abwehrsysteme der USA bisher wenig erfolgreich im Einsatz gegen ballistische Langstreckenraketen gezeigt und wirken keinesfalls »zu 97 Prozent«, wie Präsident Trump meint.⁹

Auch die verbesserte Verteidigung Südkoreas durch neue ballistische Raketen mit größerer Reichweite, die Verlegung von US-Kampfflugzeugen oder den Aufenthalt von Flugzeugträgergruppen und strategischen Unterseebooten der US-Streitkräfte kann lediglich dazu beitragen, die prekäre Lage zu stabilisieren; die Lage selbst kann dadurch substantiell nicht verändert werden. Der Streit über die Atomrüstung lässt sich letztlich nur diplomatisch oder militärisch lösen – sonst bedeutet der Ausbau von Abschreckung und Verteidigung eine stillschweigende Akzeptanz des Status quo.

Bevor es zu einem militärischen Einsatz im Land kommt, ist als Mischung aus forcierten Sanktionen und militärischer Eskalation eine Seeblockade denkbar.¹⁰ Das eröffnete die Möglichkeit, nicht nur Schiffs Transporte zur Umgehung der Sanktionen, sondern auch Einfuhr und Vertrieb von Komponenten für die nordkoreanische Rüstung und Proliferation wirkungsvoll zu verhindern, auch wenn dafür einiger Aufwand zu treiben wäre. Allerdings müsste der UN-Sicherheitsrat dazu einen – unwahrscheinlichen – Beschluss fassen; andernfalls handelte es sich um eine völkerrechtswidrige kriegerische Handlung und die für die

5 Vgl. Robert Einhorn, *Singapore and Beyond: Options for Denuclearizing North Korea*, Washington, D.C.: Brookings, Juni 2018.

6 Vgl. Michael Paul/Elisabeth Suh, *Nordkoreas Atomraketen: Handlungsoptionen der USA und ihrer Verbündeten*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2017 (SWP-Aktuell 58/2017).

7 Mari Yamaguchi, »Japan Approves Missile Defense System amid Nkorea Threat«, in: *Chicago Tribune*, 19.12.2017; Tony Capaccio, »US Upgrading Missile Defense Even as War Games Halted«, in: *Bloomberg News*, 27.6.2018; Damien Sharkov, »North Korea Attack Threat »Has Not Changed«, Says Japan as It Boosts Missile Defense«, in: *Newsweek*, 28.6.2018.

8 Vgl. Michael Elleman, »Can the US Prevent North Korea from Testing an ICBM?«, in: 38 North, 27.1.2017, <<https://www.38north.org/2017/01/melleman012717/>>; Dave Majumdar, »There May Be No Way to Shoot Down North Korea's Ballistic Missiles«, in: *War is Boring*, 31.8.2017, <<https://warisboring.com/there-may-be-no-way-to-shoot-down-north-koreas-ballistic-missiles/>> (Zugriff jeweils am 5.6.2018).

9 David E. Sanger/William J. Broad, »Downing North Korean Missiles Is Hard. So the U.S. Is Experimenting«, in: *New York Times*, 16.11.2017, sowie Editorial, »The Dangerous Illusion of Missile Defense«, in: *ebd.*, 11.2.2018, <<https://www.nytimes.com/2018/02/11/opinion/illusion-missile-defense.html>> (Zugriff am 5.6.2018).

10 Vgl. Peter J. Brown, »If Summits Fail, US Naval Blockade of North Korea Looks Doomed«, in: *Asia Times*, 24.4.2018, <<http://www.atimes.com/article/if-summits-implode-us-naval-blockade-of-north-korea-looks-doomed/>> (Zugriff am 5.6.2018).

sen Fall bereits angedrohte nordkoreanische Reaktion wäre ein legitimer Akt der Selbstverteidigung.¹¹

Militärische präemptive Intervention

Kims Gesprächsbereitschaft wurde auf die »glaubhafte Drohung Trumps« zurückgeführt, dass »die nächste Rakete, die er [Kim] auf Amerika richtet, die Abschussrampe nicht verlässt.«¹² Um den unmittelbar bevorstehenden Start einer nordkoreanischen Rakete zu verhindern, bedarf es eines präemptiven Einsatzes, der darauf zielt, das Start- und Steuerungssystem der Rakete zu sabotieren oder die Startbasis mitsamt Rakete mittels Raketen oder Marschflugkörpern zu zerstören. Legt man die Äußerung des US-Präsidenten in einem weiter gefassten Sinne so aus, dass eine nordkoreanische Rakete die USA nicht erreichen werde, gäbe es zwei zusätzliche Optionen:

- 1) während der *Aufstiegsphase* den Abschuss der Rakete durch Kampfflugzeuge (F-35), Drohnen (MQ-9 Reaper)¹³ oder Luft-Luft-Raketen der US-Streitkräfte und ihrer Verbündeten¹⁴ (diskutiert werden auch Drohnen, deren Laser die Rakete beschädigen),
- 2) in der *Flugphase* das Abfangen einfliegender Gefechtsköpfe über dem Pazifik durch Abfangraketen aus Vandenberg/Kalifornien.¹⁵

Der Vorteil aller drei Varianten ist, dass weder Bodentruppen noch Spezialkräfte – und damit relativ wenige sichtbare Vorbereitungen – nötig wären, um die Rakete zu zerstören. Zugleich würde Nordkorea demonstriert, dass die USA zu einer weitergehenden Eskalation fähig und bereit sind.

Eine militärische Intervention ist in jedem Fall die gefährlichste und am wenigsten erfolgversprechende Handlungsoption der USA.

Dennoch: Eine militärische Intervention ist in jedem Fall die gefährlichste und am wenigsten erfolgversprechende Handlungsoption der USA. Bestenfalls kann zwar im Sinne antizipatorischer Selbstverteidigung der bevorstehende Start einer gegen die USA gerichteten Langstreckenrakete präemptiv verhindert und dazu die Rakete und/oder deren Infrastruktur zerstört werden.¹⁶ Nachfolgende weitergehende Angriffe gegen die nukleare Infrastruktur wären damit aber nicht rechtlich abgedeckt und außerdem riskant. Denn Kommando- und Führungsanlagen, Raketenstartbasen und Standorte für die Entwicklung von Nuklearwaffen sind weiträumig im Land verteilt. Viele Anlagen und Depots befinden sich in unterirdischen Tunnelsystemen in den nordöstlichen Bergregionen. Manche dürften mangels Aufklärung unbekannt sein.¹⁷ Es ist daher kaum möglich, durch Einsatz von Raketen, Luftschlägen oder Spezialkräften alle Standorte und mobilen Raketentransporter zu zerstören.¹⁸ Nicht einmal ein »Enthauptungsschlag« gegen die Befehlskette des Kim-Regimes vermag das Risiko eines nordkoreanischen Nukleareinsatzes komplett auszuschalten.¹⁹

¹⁶ Die Vorbereitungen zum Start einer Langstreckenrakete können von den USA als unmittelbar bevorstehender Angriff interpretiert werden und sie damit zur präemptiven Selbstverteidigung berechtigen. Zur großen Bandbreite völkerrechtlicher Positionen siehe Peter Rudolf, *Zur Legitimität militärischer Gewalt*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2017, S. 17–26.

¹⁷ David E. Sanger/William J. Broad, »Tiny Satellites from Silicon Valley May Help Track North Korean Missiles«, in: *New York Times*, 7.7.2017, <<https://www.nytimes.com/2017/07/06/world/asia/pentagon-spy-satellites-north-korea-missiles.html>> (Zugriff am 5.6.2018); Mark Bowden, »How to Deal with North Korea«, in: *The Atlantic*, (Juli/August 2017); McInnis et al., *The North Korean Nuclear Challenge* [wie Fn. 2], S. 29f.

¹⁸ Im Golfkrieg 1991 waren trotz intensiver »Scud-Jagd« die meisten Raketentransporter nach Ende der Kampfhandlungen intakt. Vgl. Robert Beckhusen, »The U.S. Military Is Not Prepared to Hunt This Many North Korean Missiles«, in: *War is Boring*, 5.3.2018.

¹⁹ Vipin Narang/Ankit Panda, »Command and Control in North Korea: What a Nuclear Launch Might Look Like«, in: *War on the Rocks*, 15.9.2017, <<https://warontherocks.com/2017/09/command-and-control-in-north-korea-what-a-nuclear-launch-might-look-like/>> (Zugriff am 5.6.2018).

¹¹ »North Korea Says Naval Blockade Would Be »Act of War«, Vows Action«, *Reuters*, 14.12.2017.

¹² Paul-Anton Krüger, »Atomdeal mit Iran. Zurück auf null«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 15.3.2018, S. 7.

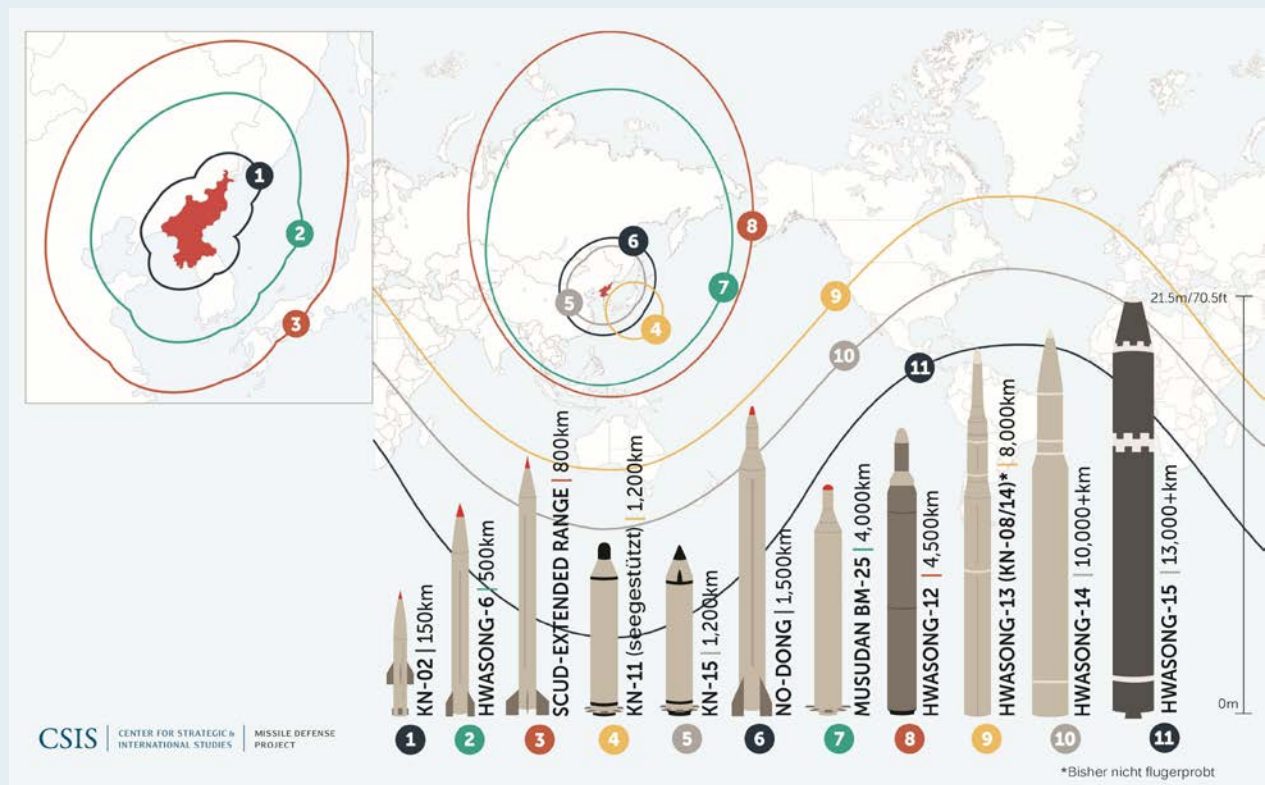
¹³ Ein drohnengestütztes Abwehrsystem könnte bis 2020 stationiert werden und bis zu fünf ICBM-Starts bekämpfen. Vgl. Richard L. Garwin/Theodore A. Postol, *Airborne Patrol to Destroy DPRK ICBMs in Powered Flight*, Washington, D.C.: Massachusetts Institute of Technology (Science, Technology, and National Security Working Group), 27. – 29.11.2017, S. 2.

¹⁴ Japan plant im Verteidigungsbudget 2018 die Beschaffung von Abstandswaffen ein, was allerdings im Kontext der japanischen Verfassung und US-Verteidigungsverpflichtung problematisch ist.

¹⁵ Vgl. Sanger/Broad, »Downing North Korean Missiles Is Hard« [wie Fn. 9].

Grafik 3

Nordkoreas ballistische Raketen (Reichweite in Kilometer)



Und je mehr – und sichtbare – logistische Vorbereitungen nötig sind, desto plausibler wird ein nordkoreanischer Erstschlag. Selbst ein begrenzter Waffeneinsatz gegen Raketenanlagen kann den Konflikt eskalieren lassen. Hält die nordkoreanische Flugabwehr einfliegende Kampfflugzeuge und Drohnen für Flugkörper, die einen Enthauptungsschlag ausführen sollen, ist das Regime womöglich versucht, diese abzuschießen und einen Gegenangriff einzuleiten. Sollte der Einsatz, beispielsweise wegen irreführender Signale wie einem missverständlichen Tweet von Donald Trump,²⁰ sogar als Einleitung zum Regimesturz verstanden werden, könnte Kim Jong Un in der Folge den Angriff auf US-Basen in Südkorea und Japan oder Guam befehlen.

Fast die Hälfte der Bevölkerung Südkoreas (25,6 von 47 Millionen) und 200 000 US-Bürger leben in der Metropolregion von Seoul. Sie liegt in der Reichweite nordkoreanischer Artillerie sowie biologischer und chemischer Kampfmittel, deren Einsatz als Reaktion zu erwarten ist. Neben Raketenangriffen auf US-Basen in Japan sind auch solche auf japanische Städte denkbar. Dabei wäre die Wirkung selbst einer umfangreichen Intervention mittels Luftschlägen und Spezialkräften begrenzt: Die Entwicklung nuklearwaffenfähiger Langstreckenraketen ließe sich damit nur verzögern, nicht aber beenden.

Schließlich bleibt als ultimative militärische Option ein umfassender präventiver Einsatz. Dies bedeutet in der Konsequenz die Einleitung eines zweiten Korea-Kriegs.

²⁰ Jeffrey Lewis, »This Is How Nuclear War with North Korea Would Unfold«, in: *Washington Post*, 8.12.2017, <https://www.washingtonpost.com/outlook/this-is-how-nuclear-war-with-north-korea-would-unfold/2017/12/08/4e298a28-db07-11e7-a841-2066faf731ef_story.html?utm_term=.927553ece98d> (Zugriff am 5.6.2018).

Präventivkrieg

Die USA bereiten sich auf alle Handlungsoptionen vor. Dazu gehört auch der präventive Einsatz mili-

tärischer Macht zur Ausschaltung der Atomwaffenprogramme sogenannter Schurkenstaaten.²¹

Begrenzte Militärschläge zur Einschüchterung (»bloody nose strikes«) zieht das Weiße Haus dagegen nicht mehr in Erwägung. Ein Angriff soll vielmehr »enorm und überwältigend« sein. Senator James E. Risch meinte im Februar 2018 auf der Münchner Sicherheitskonferenz in diesem Sinne, dass ein Krieg »sehr, sehr kurz« wäre.²² Präsident Trump glaubt offenbar, einen solchen umfassenden Militäreinsatz jederzeit anordnen zu können.²³

Das Ziel wäre in jedem Fall, die Abrüstung des nordkoreanischen Regimes mit Waffengewalt zu erzwingen. Dazu sind nicht nur Luftwaffe, Marine und Spezialkräfte, sondern auch Bodentruppen erforderlich, und in jedem Fall wäre vorab eine Abstimmung mit China (und Russland) notwendig.²⁴ Ein derart massiver, mit umfangreichen logistischen Vorbereitungen verbundener Militäreinsatz würde praktisch Regimesturz und Besatzung bedeuten. Es wäre wohl die Wiederkehr eines Irak-Szenarios unter verschärften Bedingungen, und selbst nach Ende des bewaffneten Konflikts sind verheerende politische

und humanitäre Auswirkungen in der Region und darüber hinaus zu erwarten.

Der Einsatz amerikanischer und alliierter Streitkräfte setzt eine vorherige Zustimmung der Regierung in Südkorea voraus.²⁵ Allerdings ist eine Einigung darüber zwischen Washington und Seoul relativ unwahrscheinlich, zumal die Konsequenzen klar abzusehen sind. Allein in den ersten Tagen eines konventionell geführten Konflikts wird mit 30 000 bis 300 000 Todesopfern gerechnet. Millionen Opfer sind in Korea zu erwarten, wenn biologische und chemische Kampfstoffe zum Einsatz kommen und Nordkorea nuklear eskaliert, um einer Niederlage zu entgehen.²⁶

Aber auch die USA könnten frühzeitig Nuklearwaffen einsetzen: Um das vermutlich tief in den Bergen versteckte Waffenpotenzial mit hoher Gewissheit zu zerstören, wird – neben konventionellen Bomben²⁷ – der Einsatz von Atomwaffen diskutiert.²⁸ Bei Zielen außerhalb nordkoreanischer Städte mag ein Nuklearwaffeneinsatz, der nur begrenzten Kollateralschaden anrichtet, theoretisch möglich sein.²⁹ Jedoch würde dies die USA zum internationalen Paria

21 Ein solcher Einsatz ist eine in den USA weithin akzeptierte Option. Vgl. Rudolf, *Zur Legitimität militärischer Gewalt* [wie Fn. 16], S. 22; Scott D. Sagan/Allen S. Weiner, »Bolton's Illegal War Plan«, in: *New York Times*, 7.4.2018, <<https://www.nytimes.com/2018/04/06/opinion/john-bolton-north-korea.html>> (Zugriff am 5.6.2018).

22 Daniel Larison, »Denuclearization Is Not Worth a War«, in: *The American Conservative*, 26.2.2018, <<http://www.theamericanconservative.com/larison/denuclearization-is-not-worth-a-war/>>; David Nakamura, »White House Writes Off »Bloody Nose««, in: *Washington Post*, 27.2.2018; Matthias Naß, »Trump und die ominöse »Phase zwei««, in: *Zeit Online*, 28.2.2018, <<https://www.zeit.de/politik/ausland/2018-02/nordkorea-beziehung-usa-donald-trump-phase-zwei-5vor8>> (Zugriff jeweils am 5.6.2018).

23 Dagegen richtet sich eine Gesetzesinitiative vom 18. Januar 2018 (H.R. 4837) im US-Repräsentantenhaus (»To prohibit the introduction of the Armed Forces into hostilities in North Korea without a declaration of war or explicit statutory authorization, and for other purposes«).

24 Vgl. Jesse Johnson, »Pentagon Says Securing North Korean Nukes Would Require U.S. Ground Invasion«, in: *Japan Times*, 5.11.2017, <<https://www.japantimes.co.jp/news/2017/11/05/asia-pacific/pentagon-says-securing-north-korean-nukes-require-u-s-ground-invasion/>>; Oriana Skylar Mastro, »Why China Won't Rescue North Korea. What to Expect If Things Fall Apart«, in: *Foreign Affairs*, 12.12.2017, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2017-12-12/why-china-wont-rescue-north-korea>> (Zugriff jeweils am 5.6.2018).

25 »No military action on the Korean Peninsula shall be taken without prior consent of the Republic of Korea.« Zitiert in: »Address by President Moon Jae-in at the National Assembly Proposing the Government's Budget Plan for FY 2018 and Plans for Fiscal Operations«, 1.11.2017, <<http://www.korea.net/Government/Briefing-Room/Presidential-Speeches/view?articleId=150872>> (Zugriff am 5.7.2018).

26 McInnis et al., *The North Korean Nuclear Challenge* [wie Fn. 2], S. 3, 19.

27 Die schwersten Bomben im Arsenal der US-Luftwaffe sind präzisionsgelenkte, bunkerbrechende Waffen (GBU-57) für den B-2-Bomber. Sie haben sehr hohe Durchschlagskraft gegen gehärtete Ziele bis in 60 Meter Tiefe. Vgl. Anthony Capaccio, »U.S. Upgrades Its Biggest Non-Nuclear Bomb«, *Bloomberg*, 24.1.2018, <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-01-24/biggest-buster-bunker-bomb-upgraded-by-u-s-for-b-2-bombers>> (Zugriff am 5.6.2018).

28 »Selective, judicious, limited use of nuclear explosives on the most difficult North Korean targets, indeed, may offer the only military option that can prevent mass casualties in North Korea, South Korea, Japan and the United States.« Zitiert in: Danny Lam, »The Case for Using Military Force against North Korea«, in: *The Conversation*, 14.1.2018, <<http://theconversation.com/the-case-for-using-military-force-against-north-korea-89747>> (Zugriff am 5.6.2018).

29 Keir A. Lieber/Daryl G. Press, »The New Era of Counterforce. Technological Change and the Future of Nuclear Deterrence«, in: *International Security*, 41 (Frühjahr 2017) 4, S. 9–49 (31).

machen. Bei rationaler Abwägung sind die absehbaren politischen Kosten eines Atomwaffeneinsatzes der USA weit höher als der mögliche militärische Nutzen.

Jenseits antizipatorischer Selbstverteidigung wird die Drohung mit einer militärischen Intervention unglaublich.

Kurzum: Jenseits antizipatorischer Selbstverteidigung wird die Drohung mit einer militärischen Intervention unglaublich. Niemand kann ernsthaft einen zweiten Korea-Krieg anstreben. Deshalb hat die kriegsgerische Rhetorik von Präsident Trump zwar das nordkoreanische Regime in seiner Einschätzung der USA als Aggressor bestätigt (und damit die Legitimation des Kim-Regimes untermauert). Aber die Gefahr, dass eine militärische Intervention der USA eskalierende Wirkungen entfaltet, ist zu groß, als dass Entscheidungsträger in Seoul und Washington unter den gegenwärtigen Umständen das Risiko einzugehen bereit sein könnten.

Resümee

Ein Militäreinsatz der USA gegen Nordkorea ist risikoreich und bei einer rationalen Abwägung der voraussichtlichen Konsequenzen (zu) wenig erfolgversprechend. Dabei ist ein präventiver US-Militäreinsatz ohne Zustimmung Seouls politisch und militärisch nicht einmal realisierbar. Allerdings kann sich Washington nach einem etwaigen Scheitern der Gespräche mit Pyongyang gezwungen sehen, den Druck wieder zu erhöhen und zu einer Strategie von Abschreckung und Eindämmung zurückzukehren. Eingedenk der eingangs genannten Argumentationsmuster ließe dies vermutlich auf eine neuerliche Spirale der Gewalt zwischen Nordkorea und den USA hinaus, im Zuge derer sich die US-Regierung am Ende gezwungen sieht, doch noch militärisch einzugreifen. Ähnliche Ansätze zu Abschreckung und Eindämmung sowie Szenarien für eine insbesondere see- und landgestützte Raketenabwehr sind im Übrigen bei einer militärischen Eskalation im Falle des Iran denkbar.

Ein militärischer Einsatz gegen Nordkorea würde aller Voraussicht nach in der Wahl der Mittel wie in der geographischen Reichweite eskalieren. Aufgrund der räumlichen Nähe, nationaler Interessen und militärischer Fähigkeiten wäre auf jeden Fall China in-

volviert. Im weiteren Konfliktverlauf könnten auch europäische Nato-Staaten (und Russland) eingreifen müssen. Aber selbst ohne militärische Beteiligung hätte ein Krieg für Europa und die Welt unabsehbare Folgen.

Ein zweiter Korea-Krieg würde viele Millionen Opfer fordern und die internationalen Beziehungen auf Jahrzehnte hinaus belasten. Nahezu jeder diplomatische Ansatz zur Lösung des Konflikts ist daher den dargelegten militärischen Einsatzoptionen vorzuziehen.



**Online-Dossier zur SWP-Studie:
Weitere SWP-Publikationen**

http://bit.ly/SWP18TDNK_Globale_Herausforderungen

Matthias Schulze

Cyberspace: Asymmetrische Kriegführung und digitale Raubzüge

Wie viele autoritäre Regime nahm Nordkorea die Digitalisierung und das Internet lange Zeit primär als Bedrohung für das eigene Regime wahr. Dies änderte sich spätestens Ende der 1990er Jahre.¹ Seitdem wurden die digitale Infrastruktur ausgebaut und diverse Informatikstudiengänge und IT-Forschungslabore eingerichtet, um die Digitalisierung voranzutreiben. Neben der Entwicklung eigener Software, eines abgeschotteten Intranets (Kwangmyong), digitalen Mobilfunks UMTS (seit 2013) und der verstärkten Ausbildung von IT-Experten investierte das Regime in eigene Hardware-Entwicklungen, um von westlichen Produkten unabhängig zu werden.² Dennoch gilt Nordkorea als digitales Entwicklungsland mit lediglich 1024 aktiven IP-Adressen, die mit dem globalen Internet kommunizieren.³ Geheimdienste begannen um das Jahr 2009 mit ersten Feldversuchen im Cyberspace. Seitdem lässt sich eine stete Evolution der Komplexität von Cyber-Fähigkeiten, -Motiven und -Strategien verfolgen.⁴ Staatschef Kim Jong Un

versteht Cyberwarfare als ein »Allzweckswert« von erheblichem strategischem Wert.⁵

Nordkoreas strategische Nutzung des Cyberspace

Nordkorea besitzt keine veröffentlichte Cyber-Strategie und hat auch nie öffentlich bestätigt, offensive Cyber-Fähigkeiten zu entwickeln.⁶ Sein Interesse an verdeckten Cyber-Operationen lässt sich aus der militärischen Situation auf der koreanischen Halbinsel und den Spezifika des digitalen Raumes ableiten. Ein konventioneller Krieg mit dem militärisch und wirtschaftlich überlegenen Südkorea und den USA wäre für Nordkorea kaum zu gewinnen. Verdeckte Cyber-Operationen könnten aus Sicht Pyongyangs einen Ausweg aus der militärischen Pattsituation erlauben.⁷

1 Jenny Jun/Scott LaFoy/Ethan Sohn, *North Korea's Cyber Operations: Strategy and Responses*, Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, Dezember 2015, S. 51, <<https://www.csis.org/analysis/north-korea%E2%80%99s-cyber-operations>> (Zugriff am 7.6.2018).

2 Jean H. Lee, »Quiet Digital Revolution under Way in North Korea«, in: *The Sydney Morning Herald*, 25.7.2011, <<https://www.smh.com.au/technology/quiet-digital-revolution-under-way-in-north-korea-20110725-1hvrq.html>> (Zugriff am 6.6.2018).

3 »North Korean Network Observer«, 2018, <<https://nknobserver.github.io/>> (Zugriff am 7.6.2018).

4 Die Attribution von Cyber-Aktivitäten zu einem Urheber ist ein komplexes Unterfangen und keine exakte Wissenschaft, die gerichts-feste Beweise liefert. Digitale Spuren können leicht manipuliert werden, und Attribution ist oftmals politisch motiviert. Da diese Analyse ausschließlich auf den wenigen öffentlich zugänglichen und zum Teil widersprüchlichen Quellen basiert, sind Ungenauigkeiten nicht auszuschließen. Daher werden Quellen und Aussagen möglichst exakt dokumentiert, um dies zu kompensieren. Im

Zuge der Analyse werden die wenigen bekannten Informationen zu Nordkoreas Aktivitäten im Cyberspace aus sozialwissenschaftlicher Perspektive in einen strategischen Zusammenhang eingeordnet. Wie bei allen geheimdienstlichen Aktivitäten ist die Dunkelziffer sicher weitaus größer.

5 Dies soll Kim Jong Un laut südkoreanischen Geheimdienstquellen 2011 gesagt haben. David E. Sanger/David D. Kirkpatrick/Nicole Perlroth, »The World Once Laughed at North Korean Cyberpower. No More«, in: *New York Times*, 15.10.2017, <<https://www.nytimes.com/2017/10/15/world/asia/north-korea-hacking-cyber-sony.html>> (Zugriff am 6.6.2018).

6 Choe Sang-Hun/Paul Mozur/Nicole Perlroth/David E. Sanger, »Focus Turns to North Korea Sleeper Cells as Possible Culprits in Cyberattack«, in: *New York Times*, 16.5.2017, <<https://www.nytimes.com/2017/05/16/world/asia/north-korea-cyber-sleeper-cells-ransomware.html>> (Zugriff am 6.6.2018).

7 Jun/LaFoy/Sohn, *North Korea's Cyber Operations* [wie Fn. 1], S. 24–27.



Zeitleiste zu Nordkoreas Cyber-Aktivitäten

http://bit.ly/SWP18TDNK_Cyberoperationen

Da Nordkorea kaum digitalisiert ist, bietet es im Cyber-Raum viel weniger Angriffsfläche als Hightech-Nationen. Cyber-Verteidigung ist umso komplexer und ressourcenintensiver, je mehr eigene – kritische – Infrastrukturen geschützt werden müssen. In Nordkorea gibt es davon vergleichsweise wenige. Wirtschaft und Militär sind nur in geringem Maße von digitalen Sensoren und Kommunikationskanälen abhängig. Zumindest theoretisch ist Nordkorea daher im Cyber-Raum relativ leicht zu verteidigen. Allerdings ist das stark isolierte Land vom wichtigen internationalen Informationsaustausch über Cyber-Sicherheit abgeschnitten. Darunter leidet auch die IT-Sicherheit eigener Entwicklungen.⁸ Dennoch: Aufgrund dieser asymmetrischen Vorteile hat Nordkorea im digitalen Raum wenig zu verlieren, aber viel zu gewinnen.⁹ Es ist nach wie vor schwierig, Cyber-Operationen einem bestimmten Urheber zuzuschreiben (Attribution), weil digitale Spuren leicht gefälscht werden können; das Risiko, entdeckt zu werden, ist folglich gering. Das Internet überwindet zudem geographische Entfernungen, die früher Schutz geboten haben, und erlaubt somit eine globale Machtprojektion. Die technischen und menschlichen Ressourcen für Cyber-Operationen sind, verglichen mit militärischem Hightech-Gerät, vergleichsweise billig und einfach zu beschaffen. Lediglich der Aufbau von Know-how und gut ausgebildetem Personal ist zeitaufwendig. Die Entwicklungstools für Cyber-Operationen sind zum Teil frei verfügbar, Schadsoftware sowie das Wissen über Software-Schwachstellen lassen sich über globale »graue Märkte« abrufen. Die »Dual use«-Natur digitaler Technologien erlaubt zudem Synergieeffekte mit Bereichen wie Spionage, Propaganda, Desinformation oder bei der Beschaffung von Geldmitteln.

⁸ John E. Dunn, »Flaw Spotted in North Korea's Red Star Operating System«, in: *Naked Security*, 7.12.2016, <<https://nakedsecurity.sophos.com/2016/12/07/flaw-spotted-in-north-koreas-red-star-operating-system/>> (Zugriff am 6.6.2018).

⁹ Sanger/Kirkpatrick/Perloth, »The World Once Laughed« [wie Fn. 5].

Die Störung digitaler Systeme ist ein Mittel, um den Willen des Gegners zu schwächen oder ihn für unerwünschte Handlungen zu bestrafen.

Zwei Arten von nordkoreanischen Cyber-Aktivitäten lassen sich unterscheiden: Einerseits kommt es immer wieder zu Störaktionen unterhalb der Eskalationsschwelle eines bewaffneten Angriffs, die in Friedenszeiten dazu dienen sollen, politische Ziele zu erreichen; andererseits sollen Cyber-Operationen im Kriegsfall strategisch eingesetzt werden, um gegnerische Kommandoinfrastrukturen zu stören. Asymmetrische Maßnahmen im Frieden zielen auf Provokation und eine Erweiterung des außenpolitischen Handlungsspielraums, ohne eine militärische Gegenreaktion hervorzurufen. Die Störung digitaler Systeme lässt sich somit als Zwangsmittel verstehen, um den gegnerischen Willen zu schwächen oder den Gegner für unerwünschte Handlungen zu bestrafen. Die Intensität dieser Cyber-Operationen scheint mit Zeiten relativer An- und Entspannung sowie symbolträchtigen Ereignissen wie Feiertagen zu korrelieren.¹⁰ Oftmals sind zivile Infrastrukturen betroffen (Wirtschaftsspionage), aber auch gegen militärische Einrichtungen in Südkorea werden immer wieder diese eher niedrigschwelligen Hackerangriffe unternommen.¹¹

Die Planung von Cyber-Operationen in militärischen Auseinandersetzungen fußt auf einer Strategie, die sich an der Maxime »quick war, quick end« orientiert.¹² Im Sinne dieses Konzepts könnten Cyber-Operationen zur elektronischen Kriegführung – etwa zur Störung gegnerischer Kommunikationsnetzwerke oder des Global Positioning System (GPS) – benutzt werden, um in frühen Konfliktphasen einen Überraschungseffekt zu erzeugen.¹³ Dabei wird die Stö-

¹⁰ Brandon Valeriano/Ryan C. Maness, »The Dynamics of Cyber Conflict between Rival Antagonists, 2001–11«, in: *Journal of Peace Research*, 51 (2018), S. 347–360 (355–357), <<https://doi.org/10.1177/0022343313518940>> (Zugriff am 6.6.2018).

¹¹ Choe Sang-Hun, »North Korean Hackers Stole U.S.-South Korean Military Plans, Lawmaker Says«, in: *New York Times*, 10.10.2017, <<https://www.nytimes.com/2017/10/10/world/asia/north-korea-hack-war-plans.html>> (Zugriff am 6.6.2018).

¹² Jun/LaFoy/Sohn, *North Korea's Cyber Operations* [wie Fn. 1], S. 32.

¹³ »APT37 (Reaper): The Overlooked North Korean Actor«, *fireeye.com*, 20.2.2018, <<https://www.fireeye.com/blog/threat-research/2018/02/apt37-overlooked-north-korean-actor.html>> (Zugriff am 6.6.2018).

rung gegnerischer Militäroperationen ebenso angestrebt wie die digitale Unterstützung der eigenen Streitkräfte. Strategische Cyber-Operationen könnten außerdem zur Anwendung kommen, um die öffentliche Infrastruktur des Gegners, etwa durch Stromausfälle, zu beeinträchtigen oder um Ablenkungsmanöver zu starten.¹⁴ Auch eine defensive Nutzung ist denkbar. Allerdings bleibt unklar, ob Nordkorea solche Operationen tatsächlich erfolgreich gegen Länder mit hochentwickelten Cyber-Fähigkeiten wie Südkorea durchführen kann; dazu fehlt es an empirischen Erkenntnissen.

Struktur und Organisation

Die südkoreanische Regierung schätzt, dass Nordkorea bis zu 6000 staatliche Hacker zur Verfügung stehen, deren Know-how allerdings stark divergiert. Rund 5000 davon sollen als Trainer und Ausbilder tätig sein.¹⁵ Sie sind offenbar zwei Organisationen zugeordnet: zum einen dem Generalstabsdepartment der Streitkräfte (GSD), das mit den strategischen Cyber-Operationsplanungen im Konfliktfall befasst ist, zum anderen dem Reconnaissance General Bureau (RGB), das Spionage und andere Maßnahmen in Friedenszeiten verantwortet. Letzteres wurde 2009 gegründet, um verschiedene Kapazitäten wie elektronische Kriegführung, Auslandsspionage, verdeckte Operationen und diverse IT-Forschungslabore zur Entwicklung von Schadsoftware unter einem Dach zu bündeln. Das RGB, insbesondere das Büro 121 mit seinem Cyberwarfare Guidance Bureau, gilt als global agierender Cyber-Akteur.

Natürlich sind nordkoreanische IT-Experten aufgrund des Sanktionsregimes auf das Know-how und die Infrastruktur anderer Akteure angewiesen. Ein großer Teil des nordkoreanischen Internetverkehrs wird beispielsweise über chinesische Serviceprovider abgewickelt.¹⁶ Cyber-Operationen werden zudem

regelmäßig über gekaperte Server im Ausland ausgeführt. Die IT-Sicherheitsfirma Recorded Future verfolgte nordkoreanische Internetaktivitäten bis nach China, Indien, Malaysia, Neuseeland, Nepal, Kenia und Indonesien zurück.¹⁷ Im Ausland stationierte IT-Spezialisten, die in legalen IT-Firmen arbeiten, könnten im Konfliktfall als digitale Guerillakräfte operieren.¹⁸ Die südkoreanische Polizei schätzt, dass rund 10 000 nordkoreanische Software-Entwickler legal in China ansässig sind und regelmäßig Geld nach Nordkorea transferieren.¹⁹

IT-Experten gehören zur gesellschaftlichen Elite.

IT-Experten gehören zur gesellschaftlichen Elite und sind gefragte Fachkräfte, die hohe Löhne beziehen und Privilegien genießen — eine lukrative Karriereoption für viele nordkoreanische Staatsbürger. Entsprechend groß ist der Andrang auf die wenigen Informatikstudienplätze.²⁰

Überblick über nordkoreanische Cyber-Operationen

Nordkoreanische Cyber-Operationen decken — das ist ein Alleinstellungsmerkmal — das gesamte Spektrum möglicher Einsatzzwecke ab: Machtprojektion, finanzielle Manöver, politische und Wirtschaftsspionage, »signaling« und Propaganda. Die Operationen sind dabei als kosteneffizient zu beschreiben und weniger filigran als diejenigen anderer Akteure. Gleichwohl gehören mittlerweile auch komplexere Ransomware-Operationen sowie selbstentwickelte »zero-day exploits« — Schadsoftware, gegen die es keine Patches gibt — zum Repertoire.²¹ Der Wissensstand ist auf dem Niveau westlicher Akteure angekommen.

Nordkoreanische Hacker zeigen sich lernbereit und orientieren sich regelmäßig an »best practices« anderer Gruppierungen, indem sie zum Beispiel Schad-

14 Jun/LaFoy/Sohn, *North Korea's Cyber Operations* [wie Fn. 1], S. 32.

15 Paul Mozur/Choe Sang-Hun, »North Korea's Rising Ambition Seen in Bid to Breach Global Banks«, in: *New York Times*, 25.3.2017, <<https://www.nytimes.com/2017/03/25/technology/north-korea-hackers-global-banks.html>> (Zugriff am 6.6.2018).

16 Jose Pagliery, »A Peek into North Korea's Internet«, *money.cnn.com*, 22.12.2014, <<http://money.cnn.com/2014/12/22/technology/security/north-korean-internet/index.html>> (Zugriff am 6.6.2018).

17 »North Korea's Ruling Elite Are Not Isolated«, *Recorded Future Blog*, 25.7.2017, <<https://www.recordedfuture.com/north-korea-internet-activity/>> (Zugriff am 6.6.2018).

18 Sang-Hun/Mozur/Perlroth/Sanger, »Focus Turns to North Korea Sleeper Cells« [wie Fn. 6].

19 Jun/LaFoy/Sohn, *North Korea's Cyber Operations* [wie Fn. 1], S. 55.

20 Lee, »Quiet Digital Revolution under Way in North Korea« [wie Fn. 2].

21 »APT37 (Reaper)« [wie Fn. 13].

software und Vorgehensweisen replizieren und modifizieren. Als erste diesbezügliche Gehversuche dienten relativ simple »Denial of Service«-Angriffe. So legte am 4. Juli 2009 ein Botnetz mit rund 20 000 Bots die Websites von Regierungseinrichtungen in den USA und Südkorea lahm. Der südkoreanische Geheimdienst schrieb den Vorfall Nordkorea zu.²²

Seitdem wurden die nordkoreanischen Cyber-Operationen technisch immer versierter, komplexer und ambitionierter ausgeführt. Am 20. März 2013 löschte die »DarkSeoul«-Schadsoftware über 32 000 Festplatten in zahlreichen südkoreanischen Fernsehsendern und Banken. Dies führte zum kurzzeitigen Ausfall zahlreicher Websites, Geldautomaten und Onlinebankingdienste.²³ Die südkoreanische Regierung sah das Regime in Pyongyang am Werk.²⁴

Digitale Spuren des »DarkSeoul«-Vorfalls fanden sich auch im Hack von Sony Pictures 2014.²⁵ Anfang November hatte eine Hackergruppe namens »Guardians of Peace« gefordert, die Veröffentlichung der von Sony Pictures produzierten Komödie »The Interview« zu stoppen, in der es um die Ermordung Kim Jong Uns ging. Am 24. November, als in den USA Thanksgiving gefeiert wurde, löschte eine Malware zahlreiche Daten auf den PCs der Produktionsfirma und stahl sensible interne Dokumente, die später veröffentlicht wurden.²⁶ US-Präsident Obama machte Nordkorea unmittelbar für den Vorfall verantwortlich. Etwas Ähnliches ereignete sich im gleichen Jahr in Großbritannien, wo, gegen Protest aus Pyongyang,

die Produktion einer mehrteiligen Dramaserie über Nordkorea geplant war. Ein Hackerangriff auf die Produktionsfirma beendete das Vorhaben.²⁷ Beide Fälle sind Beispiele für die erfolgreiche Verwendung von Cyber-Fähigkeiten, um politischen Druck auf westliche Staaten auszuüben.

Spätestens seit 2016 setzt Nordkorea Cyber-Operationen auch für digitalen Bankraub ein. Geldautomaten werden gekapert, Daten für den Zugang zum Online-Banking gestohlen oder Banktransaktionen manipuliert. Markant ist ein Cyber-Vorfall bei der Zentralbank von Bangladesch im Februar 2016, welcher der Gruppe »Lazarus« zugeschrieben wird. Westliche Geheimdienste gehen mit zunehmender Gewissheit davon aus, dass es eine direkte Verbindung zwischen Lazarus und Nordkorea gibt. Lazarus versuchte 851 Millionen US-Dollar über gefälschte SWIFT-Überweisungsanforderungen zu stehlen, beging aber einige technische Fehler, sodass ein Großteil der ausgelösten Finanztransaktionen gestoppt werden konnte. Dennoch wurden 81 Millionen US-Dollar entwendet.²⁸

Ähnliche Vorfälle ereigneten sich seitdem global. Laut Kaspersky versucht eine Gruppe namens »BlueNoroff«, der eine Verbindung zu »Lazarus« nachgesagt wird, weltweit Nutzerdaten von Bankkunden mit sogenannten »Watering-hole«-Angriffen abzugreifen: Kunden werden dazu aufgefordert, ihre Pins auf gefälschten Websites einzugeben, wo man die Daten »phisht«.²⁹ Die verwendete Schadsoftware wurde in über dreißig Ländern gefunden und weist einige Indikatoren für Lazarus' Beteiligung auf.³⁰ Auch Ransomware-Verschlüsselungstrojaner, die Festplatten unlesbar machen sollen und diese für ein in einer Kryptowährung (wie Bitcoin) zu zahlendes Lösegeld

22 »N. Korean Ministry behind July Cyber Attacks: Spy Chief«, in: *Yonhap News*, 30.10.2009, <<http://english.yonhapnews.co.kr/northkorea/2009/10/30/86/0401000000AEN20091030002200315F.HTML>> (Zugriff am 6.6.2018).

23 Symantec Security Response, »Four Years of DarkSeoul Cyberattacks against South Korea Continue on Anniversary of Korean War«, *symantec.com*, 26.6.2013, <<http://www.symantec.com/connect/blogs/four-years-darkseoul-cyberattacks-against-south-korea-continue-anniversary-korean-war>> (Zugriff am 8.3.2018).

24 Kim Zetter, »The NSA Acknowledges What We All Feared: Iran Learns from US Cyberattacks«, in: *WIRED*, 2.10.2015, <<https://www.wired.com/2015/02/nsa-acknowledges-feared-iran-learns-us-cyberattacks/>> (Zugriff am 8.3.2018).

25 Mathew J. Schwartz, »Wiper Attacks: How Sony Hack Compares«, *Bank Info Security*, 9.12.2014, <<https://www.bankinfosecurity.com/wiper-attacks-how-sony-hack-compares-a-7655>> (Zugriff am 6.6.2018).

26 »A Breakdown and Analysis of the December, 2014 Sony Hack«, in: *Risk Based Security*, 5.12.2014, <<https://www.riskbasedsecurity.com/2014/12/a-breakdown-and-analysis-of-the-december-2014-sony-hack/>> (Zugriff am 6.6.2018).

27 Gordon Corera, »UK TV Drama about North Korea Hit by Cyber-attack«, *BBC News*, 16.10.2017, <<http://www.bbc.com/news/technology-41640976>> (Zugriff am 6.6.2018).

28 *Lazarus under the Hood*, Kaspersky Lab, April 2017, <https://media.kasperskycontenthub.com/wp-content/uploads/sites/43/2018/03/07180244/Lazarus_Under_The_Hood_PDF_final.pdf> (Zugriff am 6.6.2018).

29 Choe Sang-Hun, »North Korea Tries to Make Hacking a Profit Center«, in: *New York Times*, 27.7.2017, <<https://www.nytimes.com/2017/07/27/world/asia/north-korea-hacking-cybersecurity.html>> (Zugriff am 6.6.2018).

30 Symantec Security Response, »Attackers Target Dozens of Global Banks with New Malware«, in: *symantec.com*, 12.2.2018, <<http://www.symantec.com/connect/blogs/attackers-target-dozens-global-banks-new-malware-0>> (Zugriff am 6.6.2018).

wieder entsperren, kommen zum Einsatz. Der »WannaCry«-Vorfall des Jahres 2017, der weltweit mehr als 250 000 Rechner betraf, wurde von den USA noch vor Jahresende Nordkorea zugeschrieben.³¹ Der Preisanstieg der bisher unregulierten Kryptowährungen macht diese für ein Land wie Nordkorea interessant, ergibt sich doch hier eine Möglichkeit, die internationalen Finanzsanktionen zu umgehen. Anfang 2018 häuften sich laut dem IT-Unternehmen Recorded Future die Berichte von Hackervorfällen bei Bitcoin-Exchanges – Unternehmen, welche die Digitalwährung von Kunden speichern – in Südkorea und Japan.³² In anderen Fällen wurden Bitcoin-Wallets (Brieftaschen) direkt per Schadsoftware von den Nutzern gestohlen oder deren Rechner zum sogenannten »mining« (Schürfen) von Kryptowährungen in einem Botnetz umfunktioniert. Inwiefern Nordkorea daran beteiligt ist, ist noch nicht eindeutig geklärt.

Ausblick

Angesichts des günstigen Kosten-Nutzen-Verhältnisses steht zu befürchten, dass Nordkoreas Cyber-Aktivitäten komplexer werden und die Risikobereitschaft der Hacker im Dienste des Regimes steigt. Auch wenn Pyongyang mit seinen Cyber-Operationen meist nicht die Schadenswirkung eines bewaffneten Angriffs erzielt, drohen Fehlperzeptionen und Eskalationsspiralen mit möglicherweise globalen Kollateraleffekten.

Deutschland, obwohl kein strategisches Ziel Nordkoreas, ist schon jetzt betroffen: Die »WannaCry«-Schadsoftware legte zum Beispiel Anzeigensysteme der Deutschen Bahn lahm, »Bluenoroff« ist auf dem Feld der (Industrie-)Spionage aktiv, und »DarkSeoul«-Malware wurde auf deutschen Rechnern gefunden.³³

Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass eine kritische Berichterstattung zu Nordkorea eine dem Sony-Hack ähnliche Reaktion hervorruft. Deutschland könnte auch bei Ausrufung eines Nato-Verteidigungsfalls in Nordkoreas Fokus rücken. Seit 2017 argumentiert die Allianz, dass ein Cyber-Vorfall mit der Schadenswirkung eines bewaffneten Angriffs genau dazu führen kann. Im Falle einer solchen Eskalation könnten koreanische IT-Guerillakräfte, die sich im Ausland aufhalten, weltweit westliche IT-Infrastrukturen und -dienste ins Visier nehmen, um Chaos zu stiften.

Insbesondere finanziell motivierte Cyber-Operation gegen internationale Finanzströme, wie der Lazarus-Angriff auf das SWIFT-Netzwerk 2016, sind in dieser Hinsicht besorgniserregend. Es ist davon auszugehen, dass Nordkorea an den lukrativen, finanziell motivierten Operationen festhalten wird, ob in Form von Ransomware oder als Diebstahl digitaler Währungen, solange ein ausreichend hoher Bitcoin-Preis den Aufwand rechtfertigt. Sich proaktiv auf neue Entwicklungen im Bereich digitaler Währungen einzustellen und Resilienzpläne für Cyber-Vorfälle bei symbolträchtigen Ereignissen und Feiertagen zu entwickeln, wäre eine sinnvolle Maßnahme.



**Online-Dossier zur SWP-Studie:
Weitere SWP-Publikationen**

http://bit.ly/SWP18TDNK_Globale_Herausforderungen

31 Thomas P. Bossert, »It's Official: North Korea Is Behind WannaCry«, in: *Wall Street Journal*, 18.12.2017, <<https://www.wsj.com/articles/its-official-north-korea-is-behind-wannacry-1513642537>> (Zugriff am 6.6.2018).

32 Juan Andres Guerrero-Saade/Priscilla Moriuchi, »North Korea Targeted South Korean Cryptocurrency Users and Exchange in Late 2017 Campaign«, in: *Recorded Future*, 16.1.2018, <<https://www.recordedfuture.com/north-korea-cryptocurrency-campaign/>> (Zugriff am 6.6.2018).

33 Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, *Die Lage der IT-Sicherheit in Deutschland 2017*, Bonn, August 2017, <<https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/>

[BSI/Publikationen/Lageberichte/Lagebericht2017.pdf?__blob=publicationFile&v=3](https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Lageberichte/Lagebericht2017.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (Zugriff am 6.6.2018).

Hanns Günther Hilpert/Oliver Meier

Mikado statt gordischer Knoten: Der Nordkorea-Konflikt und die Rolle Europas

Im Blickpunkt des Nordkorea-Konflikts stehen die nukleare Bewaffnung der DVRK und die von ihr ausgehenden Bedrohungen. Oft wird aber übersehen, dass in und um Nordkorea ein Konglomerat weiterer, zumeist in sich verschachtelter Konflikte existiert. Wie bei einem Mikadospiel kann der Versuch, eine dieser Problemlagen zu lösen und vom Tableau der internationalen Politik zu entfernen, ungewollte Nebeneffekte auf andere Konflikte haben. Ein behutsames Vorgehen, das die Auswirkungen einer Bewegung auf die anderen Akteure und Themenlagen berücksichtigt, ist empfehlenswert, um Schritt für Schritt, geduldig, dem Ziel einer nachhaltigen und kontrollierten Beilegung der verschiedenen Konfliktlagen näherzukommen.

US-Präsident Donald Trump will einen anderen Weg einschlagen. Unter Ausblendung von Vielschichtigkeit und Komplexität geht seine Politik offenkundig von der Annahme aus, dass die USA über den Einfluss und die Instrumente verfügen, die nötig sind, um den Nordkorea-Konflikt durch ein schnelles Abräumen der verschiedenen Einzelprobleme und ein direktes Einwirken auf die entscheidenden Akteure zu lösen. Die abrupte Wendung von der Kriegsrhetorik eines »fire and fury« zum Friedensgipfel von Singapur gleicht dem sprichwörtlichen Versuch, den gordischen Knoten zu durchschlagen.

Die hier versammelten Kurzanalysen geben Anlass zur Skepsis, ob ein solches Vorgehen erfolgreich sein kann. Sie machen deutlich, welche hohe Hürden es zu überwinden, welche langwierigen Prozesse es zu durchschreiten gilt, um das angestrebte Ziel einer nuklearen Abrüstung Nordkoreas zu erreichen.

Historische Hypothesen und Pfadabhängigkeiten

Donald Trump sieht sein Gipfeltreffen mit Kim Jong Un als einen Neuanfang in den Beziehungen zwi-

schen den USA und der DVRK. Er argumentierte, dass die Vergangenheit nicht die Zukunft bestimmen müsse.¹ Die beiden Staatenlenker würden ein neues Kapitel der bilateralen Beziehungen aufschlagen und so die historischen Altlasten zu den Akten legen.

Diese optimistische Sichtweise im Hinblick auf eine Konfliktlösung steht der historisch geprägten Perspektive der meisten anderen Akteure, zumal in Asien, entgegen. Altlasten erschweren die Konfliktbearbeitung. Die Teilung Koreas und die Tatsache, dass bis heute kein Friedensvertrag zur Beendigung des Korea-Kriegs existiert, sind solche historischen Relikte, die auf dem Weg zu einem dauerhaften Frieden beseitigt oder überwunden werden müssen.

Das nationale Trauma einer kolonialen Fremdbestimmung (durch Japan) und die Erfahrung eines drei Jahre dauernden heißen (1950 – 53) und eines 65 Jahre langen kalten Kriegs (1953 – 2018) mit den Vereinigten Staaten bleiben für Nordkoreas Eliten mit Blick auf die Außenpolitik bedeutsam und handlungsleitend. Nordkoreas realistisch denkende Diplomatie hat im Verlauf der vergangenen Dekaden gelernt, dass Vorleistungen des Auslands nicht notwendig eigene Gegenleistungen erfordern und dass es möglich ist, ausländische Mächte gegeneinander auszubalancieren. China wiederum, insbesondere sein nationalistisches Militär, hat den für einen früheren Vasallenstaat im Korea-Krieg entrichteten Blutzoll nicht vergessen und betrachtet die koreanische Halbinsel unter einem militärstrategischen Blickwinkel. Angesichts fehlender politischer Aussöhnung, nordkoreanischer Reparationsforderungen und ungelöster

¹ »The past does not have to define the future. Yesterday's conflict does not have to be tomorrow's war«, sagte Präsident Trump auf der Pressekonferenz nach dem Gipfeltreffen. The White House, Press Conference by President Trump, Sentosa Island, Singapur, 12.6.2018, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/press-conference-president-trump>> (Zugriff am 17.7.2018).

Schicksale entführter japanischer Staatsbürger ist auch das japanisch-koreanische Verhältnis nach wie vor belastet.

Interdependenzen der verschiedenen Problemlagen

Die unter dem Begriff Nordkorea-Konflikt subsumierten Gemengelage sind jede für sich schwierig zu lösen und auf vielfältige Weise miteinander verknüpft. Veränderungen der Politiken in einem Politikfeld können unterschiedliche Auswirkungen auf andere Problemlagen haben, und zwar intendierte und nicht intendierte.

Beispiel Sicherheitsgarantien: Nordkorea möchte von den USA Zusagen haben, die die eigene Bedrohungslage entspannen. In Singapur ist Donald Trump Nordkorea hier weit entgegengekommen und hat Sicherheitsgarantien versprochen. Als sichtbaren Beleg suspendierte Washington gemeinsame Militärübungen mit Südkorea. Diese unerwartete Entscheidung führte aber nicht nur zu Befremden in Seoul und in Tokio,² sondern erfüllte zugleich eine Hauptforderung Chinas und Russlands. Damit reduzieren sich die Anreize für diese Staaten, weiter an einer umfassenden Sanktionierung Nordkoreas mitzuwirken.

Beispiel Nord-Süd-Verständigung: Die Gipfeldiplomatie in den Monaten April, Mai und Juni 2018 wurde ganz wesentlich durch die Annäherung Nord- und Südkoreas angestoßen. Eine weitere Öffnung auch wirtschaftlicher Kanäle wird aber für Nordkorea den Anreiz verringern, durch ein Entgegenkommen bei der nuklearen Abrüstung auch den Sanktionsdruck zu mindern.

Beispiel sino-amerikanische Rivalität: Eine Annäherung zwischen Nordkorea und Amerika stellt den regionalen Machtsanspruch Chinas potenziell infrage und berührt damit automatisch die ohnehin handels- und geopolitisch angespannten Beziehungen Chinas zu den USA. Für Peking wird es darum gehen, außenpolitische Kontrollverluste zu vermeiden und das bilaterale Verhältnis mit Nordkorea wieder zu verbessern. Damit nehmen aber die Möglichkeiten

Amerikas weiter ab, durch Druckausübung Nordkorea zu nuklearer Abrüstung zu bewegen.

Die Liste der Interferenzen zwischen den politischen, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Dimensionen ließe sich fast beliebig fortsetzen. Klar ist jedenfalls, dass eine holistische Sichtweise auf die verschiedenen Konfliktlagen und die Identifizierung einzelner Maßnahmen zur Entwirrung dieses Interessenknäuels der Komplexität angemessen sind. Nicht umsonst beruhten diplomatische Initiativen der Vergangenheit auf einem schrittweisen, reziproken Vorgehen, das die Möglichkeit eines Nachstehens einschloss.

Gegenläufige Interessen

Das zwischen den USA und Nordkorea bestehende sicherheitspolitische Kernproblem bleibt ungelöst: Während Nordkorea die eigene Sicherheit nur durch nukleare Abschreckung gewährleistet sieht, sind die USA nicht bereit, eine nukleare Bedrohung des eigenen Festlands durch Nordkorea zu akzeptieren. Die Abschlusserklärung von Singapur umschiffte dieses Problem, indem Nordkorea zwar erneut die »vollständige Denuklearisierung« der koreanischen Halbinsel verspricht, aber weder den Begriff der Denuklearisierung inhaltlich bestimmt noch die weiteren Schritte zum Erreichen des Ziels spezifiziert.

Zudem vermeiden es beide Seiten, die vielfältigen und teilweise gegenläufigen Interessen der anderen am Konflikt beteiligten Parteien einzubeziehen. Der Regierung in Südkorea geht es neben der nuklearen Abrüstung um eine bessere Verständigung mit den Nachbarn im Norden und den Abbau der konventionellen Bedrohungen. Deeskalation dürfte für viele in Seoul wichtiger sein als Denuklearisierung. China sieht, wie bereits erwähnt, den Konflikt unter verteidigungs- und geopolitischem Blickwinkel. Aus der Perspektive Pekings muss es absurd anmuten, dass die Trump-Administration China mit Strafzöllen überzieht, gleichzeitig aber eine Unterstützung der US-Politik gegenüber Nordkorea erwartet. Auch Tokio fürchtet durch eine zu schnelle Annäherung zwischen Pyongyang und Washington eine Verschiebung der militärischen Kräfte in der Region zum eigenen Nachteil. Russland betrachtet den Nordkorea-Konflikt als Möglichkeit, die eigene Position in der Region zu stärken und gleichzeitig den Einfluss der USA zurückzudrängen. Die internationale Gemeinschaft sieht sich mit der Gefahr konfrontiert, dass eine strikt bi-

² Eric Schmitt, »Pentagon and Seoul Surprised by Trump Pledge to Halt Military Exercises«, in: *New York Times*, 12.6.2018, <<https://www.nytimes.com/2018/06/12/world/asia/trump-military-exercises-north-south-korea.html>> (Zugriff am 29.7.2018).

laterale Vereinbarung Nordkoreas mit den USA die Autorität des multilateralen Nichtverbreitungsregimes untergräbt.

Nordkorea und die USA werden diese historischen Pfadabhängigkeiten, thematischen Interferenzen und politischen Interessenlagen berücksichtigen müssen, wenn sie eine umfassende und nachhaltige Lösung der Konfliktlagen anstreben, bei der es mehr Gewinner als Verlierer gibt. Nordkorea hat an einer solchen Herangehensweise vermutlich wenig Interesse, weil seine Politik vor allem auf die USA und China ausgerichtet ist. Es ist zu befürchten, dass die Trump-Administration eine Bearbeitung des Nordkorea-Konflikts vor allem aus der Perspektive einer nuklearen Großmacht angeht, die verhindern will, dass sich der Club der Atommächte um ein Land vergrößert, das zudem erklärtermaßen die regionale Vormachtsrolle der USA infrage stellt.

Deutschland und Europa: Nur Zaungäste?

Was bedeutet dies für die Rolle Deutschlands und Europas bei der Bearbeitung des Konflikts? Zunächst einmal ist festzuhalten, dass die EU, die EU-Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, keine Anrainerstaaten Nordkoreas sind. Damit zählen sie in der Korea-Frage auch nicht zu den unmittelbar am Konflikt Beteiligten. Logischerweise waren sie daher auch nicht in die Sechsparteiengespräche eingebunden, in deren Rahmen sich China, Japan, Nordkorea, Russland, Südkorea und die USA von 2003 bis 2009 vergeblich um eine diplomatische Lösung des Nuklearkonflikts bemühten. Gleichwohl bedroht Nordkoreas Nuklear- und Raketenprogramm Europa in vielfältiger Weise. So stehen Europa und Deutschland vor der schwierigen Aufgabe, den eigenen Einfluss für eine friedenswahrende Konfliktlösung geltend zu machen, obgleich die vorhandenen Möglichkeiten der Einwirkung begrenzt sind.

Risiken und Folgen für Europa

Mit der mutmaßlichen Erprobung einer Wasserstoffbombe am 3. September 2017 und drei Tests von Interkontinentalraketen im Juli und November desselben Jahres demonstrierte Nordkorea eindrucksvoll, welche Fortschritte es bei der Entwicklung von Fähigkeiten gemacht hat, die Nuklearwaffen und Trägersysteme betreffen. Die von Nordkorea ausgehende

nukleare Bedrohung gilt nicht nur seinen Nachbarstaaten und dem amerikanischen Festland. Die Proliferationsrisiken sind eine politische Herausforderung für die gesamte internationale Gemeinschaft. Europa und Deutschland sind in diesem Konflikt daher nur vordergründig unbeteiligte Dritte. Tatsächlich müssen sie sich mit militärischen, ökonomischen und politischen Gefahren auseinandersetzen, die von Nordkorea ausgehen.

Militärische und verteidigungspolitische Implikationen

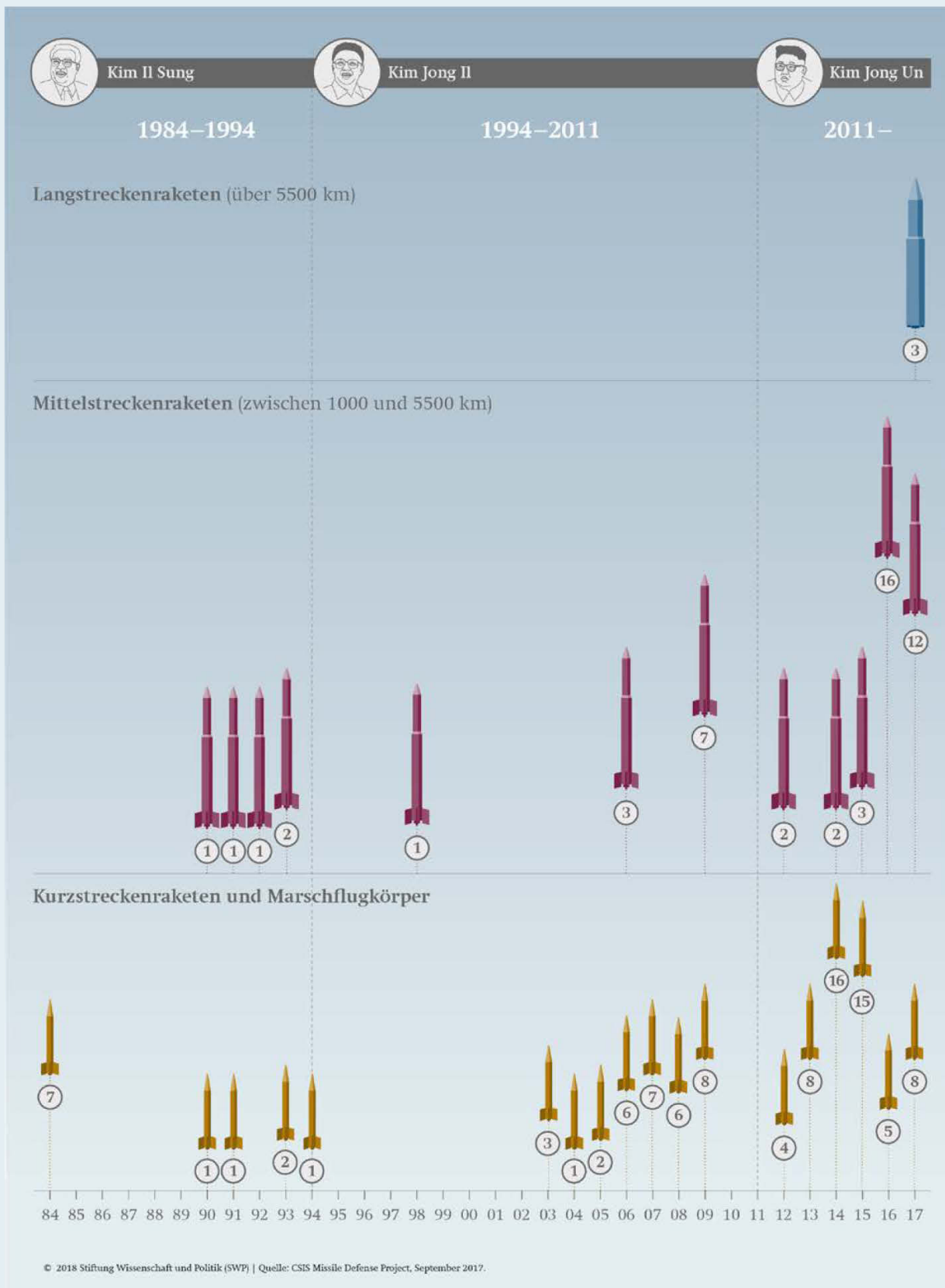
Europa ist Nordkorea geographisch näher als Nordamerika und liegt damit ebenfalls in der Reichweite nordkoreanischer Interkontinentalraketen. Zwar war Europa bislang nicht Objekt nordkoreanischer Drohungen und es steht auch nicht im Fokus der nordkoreanischen Nukleardoktrin, aber die DVRK könnte durchaus danach trachten, über militärische Drohungen Einfluss auf Diskussionen in den Vereinten Nationen, in der Nato oder der EU zu nehmen. Schon in der Vergangenheit hat Pyongyang wiederholt versucht, unterschiedliche Zonen der (Un-)Sicherheit zwischen US-Verbündeten zu schaffen, indem es bestimmte Staaten als potenzielle Ziele der eigenen Atomwaffen explizit benannte oder von nuklearen Drohungen ausnahm.³ Darüber hinaus könnte eine versehentlich abgeschossene oder fehlgeleitete Interkontinentalrakete Europa erreichen. Eine weitere Bedrohung sind nordkoreanische Cyber-Angriffe, die nicht nur Vermögensschäden verursachen, sondern auch kritische Infrastrukturen treffen könnten.

Es ist weiterhin kaum bekannt, dass die europäischen Entsendestaaten, die im Korea-Krieg unter UN-Oberkommando gekämpft haben, auf Grundlage der UN-Sicherheitsratsresolution 83 vom 27. Juni 1950 bis heute formell dazu verpflichtet sind, das Waffenstillstandsabkommen von Panmunjon zu garantieren. Belgien, Frankreich, Griechenland, Groß-

³ Siehe zum Beispiel Joseph S. Bermudez, Jr., *North Korea's Development of a Nuclear Weapons Strategy*, Washington, D.C.: US-Korea Institute at SAIS, 2015, <https://www.38north.org/wp-content/uploads/2015/08/NKNE_Nuclear-Weapons-Strategy_Bermudez.pdf>; Léonie Allard/Mathieu Duchâtel/François Godement, *Pre-empting Defeat: In Search of North Korea's Nuclear Doctrine*, London: European Council on Foreign Relations, November 2017 (Policy brief 237), <http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR-237-In_search_of_North_Koreas_nuclear_doctrine.pdf> (Zugriff jeweils am 27.7.2018).

Grafik 4

Nordkoreanische Raketentests 1984–2017 (Raketentests in entsprechender Kategorie pro Jahr)



britannien, Luxemburg und die Niederlande stellten Kampftruppen. Dänemark, Italien, Norwegen und Schweden leisteten humanitäre Hilfe. Frankreich und Großbritannien sind bis heute im UN-Oberkommando (UNC) Rear in Yokota vertreten. Das UNC wacht über die Einhaltung des Truppenstatuts.

Abgesehen von solchen eher hypothetischen Überlegungen gilt die größere Sorge Europas den verteidigungspolitischen Implikationen einer direkten Bedrohung Amerikas durch Nordkorea. Ein Angriff auf die (südlich vom Wendekreis des Krebses gelegene) dem asiatischen Festland vorgelagerte Insel Guam oder auch auf Hawaii würde rechtlich gesehen nicht notwendigerweise den Nato-Bündnisfall auslösen. Derartige Angriffe würden gleichwohl eine politische Antwort der Allianz erfordern. Ein Angriff der DVRK auf das amerikanische Festland hingegen wäre ein Bündnisfall nach Artikel 5 des Nordatlantikvertrags. Und schon eine entsprechende Bedrohung Nordkoreas in Richtung USA könnte Bündniskonsultationen nach Artikel 6 erforderlich machen.⁴

Ökonomische Konsequenzen eines Korea-Kriegs

Eine kriegerische Auseinandersetzung in Nordostasien hätte weltweit Auswirkungen auf Handel, Industrie und Finanzmärkte. Mit einem Anteil von rund 23 Prozent an der Weltwirtschaft (2017) bilden Nordkoreas Nachbarstaaten China, Japan und Südkorea das wirtschaftliche Gravitationszentrum Asiens, wenn nicht der Weltwirtschaft in toto. Asiens industrielle Liefer- und Leistungsketten spielen für die Versorgung der Weltmärkte eine zentrale Rolle. Zudem ist die asiatische, europäische und amerikanische Industrieproduktion von einer reibungslosen Belieferung mit kritischen Komponenten aus Japan, Südkorea und Taiwan abhängig. Gerade für die EU und Deutschland ist der Außenwirtschaftsverkehr mit Nordostasien, dem vor Nordamerika wichtigsten außereuropäischen Handelspartner, von existenzieller Bedeutung.

Entsprechend düster wären die absehbaren ökonomischen Konsequenzen eines zweiten Korea-Kriegs. Realwirtschaftlich hätten die verminderten oder gar

wegfallenden Ein- und Ausfuhren bei Asiens Handelspartnern Umsatzeinbußen, Produktionskürzungen und Beschäftigungsverluste zur Folge. Auf den Weltfinanzmärkten würde eine Flucht aus Aktien und Finanzwerten einsetzen. Der wohl unabwendbare Crash an den Weltbörsen würde zwangsläufig über Vermögens- und Erwartungseffekte die gesamtwirtschaftliche Nachfrage noch weiter drosseln. Wohl unvermeidbar wäre, dass die derzeit noch robuste Weltkonjunktur in eine tiefe Rezession abgleiten würde.

Proliferation von Massenvernichtungswaffen

Die politische oder schon die faktische Etablierung Nordkoreas als ballistisch bewaffneter Kernwaffenstaat könnte der Proliferation von Massenvernichtungswaffen- und Raketentechnologie einen Schub verleihen. Dabei geht es erstens um die Gefahr, dass Nordkorea selbst atomare, biologische und chemische Waffen sowie Trägermittel und Technologien zu ihrer Herstellung verbreitet. Ein solches Risiko besteht vor allem im Nahen und Mittleren Osten, weil Nordkorea dort bereits solche Kooperationen unterhalten hat. Beunruhigend sind Befunde des UN Panel of Experts, denen zufolge Nordkorea in jüngster Zeit versucht haben soll, das syrische Chemiewaffenprogramm zu unterstützen.⁵ Solche Rüstungs- und Technologieexporte tragen zur Destabilisierung der Region bei und beeinträchtigen die Sicherheit Europas.

Der »worst case« wäre die Weitergabe nordkoreanischer Massenvernichtungswaffen an zahlungswillige staatliche oder nichtstaatliche Akteure. Im Fall eines politischen Zusammenbruchs der DVRK könnten staatliche Stellen zudem die Kontrolle über Massenvernichtungswaffen verlieren, die in der Folge möglicherweise auf grauen oder schwarzen Märkten landen würden.⁶

Zweitens droht die Verstärkung von Tendenzen zur Entwicklung von Atomwaffenoptionen in anderen, insbesondere Nachbarstaaten. In Südkorea wird heute bereits von Oppositionspolitikern eine eigenständige nukleare Bewaffnung des Landes gefordert. Es wird

⁴ Bruno Tertrais, *Article 5 of the Washington Treaty: Its Origins, Meaning and Future*, Rom: NATO Defense College, Research Division, April 2016 (Research Paper 130), <<https://www.fstrategie.org/web/documents/publications/autres/2016/2016-tertrais-nato-washington-treaty.pdf>> (Zugriff am 23.12.2017).

⁵ Michael Schwartz, »U.N. Links North Korea to Syria's Chemical Weapons Program«, in: *New York Times*, 27.2.2018, <<https://www.nytimes.com/2018/02/27/world/asia/north-korea-syria-chemical-weapons-sanctions.html>> (Zugriff am 24.3.2018).

⁶ Robert J. Peters/W. Seth Carus, »Interagency and Intra-agency Aspects of US Elimination Activities«, in: *The Nonproliferation Review*, 23 (2016) 1–2, S. 101–114.

argumentiert, in dem Dilemma zwischen nuklearer Erpressbarkeit durch Pyongyang und den Unwägbarkeiten der amerikanischen Politik – sowohl ein Abzug der amerikanischen Truppen als auch einseitige Militärschläge der USA gegen Nordkorea sind denkbar – könne Südkorea nur mit eigenen Kernwaffen Handlungsfähigkeit zurückgewinnen.⁷ Sollte Südkorea sich tatsächlich für eine nukleare Bewaffnung entscheiden, mögen auch Japan und Taiwan versucht sein, einen solchen Schritt zu gehen. Dann stünde ein mehrseitiger, unkontrollierter nuklearer Rüstungswettlauf in Asien zu erwarten, der das Risiko eines Kernwaffeneinsatzes steigen lassen dürfte.

Erosion des Nichtverbreitungsvertrages

Eine weitere von Nordkorea ausgehende Gefahr ist die Schwächung des nuklearen Nichtverbreitungsvertrags (NVV) und anderer Instrumente des Non-proliferationsregimes, auf dessen Effektivität Deutschland und Europa nach wie vor setzen. Das Aufkommen weiterer Atommächte würde die globale Nichtverbreitungsarchitektur ins Wanken bringen, insbesondere wenn innerhalb der westlichen Staatengemeinschaft Länder nach Kernwaffen griffen.

Schon die faktische Akzeptanz Nordkoreas als Nuklearmacht hätte gravierende Auswirkungen auf das Nichtverbreitungsregime. Aus Sicht vieler Nicht-Kernwaffenstaaten ist bereits die Existenz von fünf Atommächten innerhalb des NVV und von drei Kernwaffenstaaten außerhalb des NVV schwer hinnehmbar, wird so doch gegen den Grundsatz der prinzipiellen Gleichheit der Staaten verstoßen. Wenn mit der DVRK ein vormaliges Mitglied des NVV, das sich während seiner Mitgliedschaft unter eklatanter Verletzung seiner Vertragspflichten militärisch verwertbare nukleare Kompetenzen und Technologien angeeignet hat, nun auch zum Kernwaffenstaat wird, dürften sich manche Nichtkernwaffenstaaten die Frage stellen, ob ein dauerhafter Verzicht auf diese mächtigste aller Waffen noch sinnvoll ist. Einerseits hätte sich das Vertrauen darauf, dass der NVV regionale Rüstungsdynamiken wirkungsvoll unterbindet, als trügerisch erwiesen. Andererseits hätte sich gezeigt, dass

bei hinreichendem Durchhaltewillen auch gegen den Widerstand der Großmächte eine nukleare Bewaffnung erreichbar ist. Insofern hätte eine faktische Anerkennung Nordkoreas als Kernwaffenstaat fatale Signalwirkungen. Es ist höchst ungewiss, ob der NVV den dadurch entstehenden Belastungen noch dauerhaft standhalten könnte.⁸

Implikationen für das transatlantische Verhältnis

Der Nuklearkonflikt um Nordkorea hat in mehrfacher Hinsicht Implikationen für das transatlantische Verhältnis. Erstens stellt sich die Frage der europäischen Solidarität bei der Reaktion auf die nordkoreanischen Drohungen gegen den Nato-Bündnispartner USA. Amerika erwartet eine aktive Beteiligung Europas am geltenden Sanktionsregime.

Zweitens berührt die Frage, wie die USA ihre Beistandsverträge mit Südkorea und Japan ausfüllen, wie sie ihre Verbündeten in ihre politischen Überlegungen und sicherheitspolitischen Entscheidungen einbeziehen, unmittelbar auch das Verhältnis zu den transatlantischen Verbündeten Washingtons. Die in Südkorea, Japan und Taiwan gegenüber den USA gehegten Befürchtungen, möglicherweise im Gefolge eines amerikanischen Truppenabzugs im Stich gelassen oder ungewollt in einen militärischen Konflikt verwickelt zu werden, dessen Kollateralschäden vor allem in Asien anfallen, spiegeln im Kern auch europäische Ängste in Bezug auf das Verhältnis der Nato zu Russland wider.

Drittens hat die Art und Weise, wie Amerika die Nuklearkrise handhabt, Rückwirkungen auf die transatlantischen Beziehungen. Nordkorea könnte neben der Handelspolitik, der Klimapolitik, den Russland-sanktionen und dem Iran-Atomabkommen zu einem weiteren Friktionspunkt im Verhältnis zwischen den USA und seinen europäischen Verbündeten werden.

⁸ Allerdings unterminieren die militärischen Drohungen der USA gegen den Atomwaffenbesitzer Nordkorea auch die These, dass Nuklearwaffen einen wirksamen Schutz gegen militärischen Druck darstellen. Ein amerikanischer Präventivschlag gegen ein nuklear bewaffnetes Nordkorea würde den Glauben an die Schutzwirkung von Kernwaffen noch nachhaltiger erschüttern. Siehe Oliver Meier, »Nukleare Abschreckung gerät ins Wanken«, in: *Frankfurter Rundschau*, 31.1.2018, <<http://www.fr.de/politik/meinung/gastbeitraege/atom-doktrin-nukleare-abschreckung-geraet-ins-wanken-a-1437589>> (Zugriff am 27.5.2018).

⁷ Hanns Günther Hilpert/Oliver Meier, »South Korea Goes Nuclear: Wie Südkorea zum Atomwaffenstaat wurde«, in: Lars Brozus (Hg.), *Während wir planten. Unerwartete Entwicklungen in der internationalen Politik. Foresight-Beiträge 2018*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2018 (SWP-Studie 5/2018), S. 32 – 36.

Und schließlich könnte der ungelöste Nordkorea-Konflikt den amerikanischen »pivot to Asia« forcieren. Die Tatsache, dass einige Personen in der Trump-Administration Nordkorea, das über vielleicht mehrere Dutzend Atomwaffen verfügt, als eine größere Bedrohung der nationalen Sicherheit ansehen als Russland, das fast die Hälfte aller weltweit vorhandenen Atomwaffen in seinem Besitz hat, dürfte vielen in Europa merkwürdig erscheinen.

Menschenrechtsverletzungen in Nordkorea

Zwar stehen die vom nordkoreanischen Staat und in dessen Namen am eigenen Volk verübten Verbrechen gegen die Menschlichkeit nur mittelbar im Zusammenhang mit der Nuklearkrise. Es hat sich allerdings gezeigt, dass eine nach außen gerichtete Drohung mit der Vernichtung durch Massenvernichtungswaffen einhergeht mit einem totalitären Machtanspruch nach innen, der bei Widerspruch die individuellen Lebens- und Menschenrechte verneint. Dennoch liegt es in der moralischen und politischen Verantwortung Europas, gegen die Menschenrechtsverletzungen Nordkoreas die Stimme zu erheben, darauf hinzuwirken, dass sich die Situation verbessert und begangenes Unrecht strafrechtlich verfolgt wird. Gerade weil Europa gegenüber Nordkorea als ein Akteur ohne machtpolitisches Eigeninteresse agieren kann und weil die in Nordkorea begangenen Verbrechen gegen die Menschlichkeit angesichts ihrer Dimension ohne Vergleich in der Gegenwart sind,⁹ ist ein entschlossenes menschenrechtspolitisches Engagement letztlich eine Frage der politischen Glaubwürdigkeit Europas.

Europas Beziehungen zur DVRK

Die EU verfolgt gegenüber der DVRK eine Politik des kritischen Engagements.¹⁰ Die EU und die Welt erwarten von Nordkorea die vollständige, verifizierbare und unumkehrbare Denuklearisierung, den Abbau der Spannungen zu seinen Nachbarn, die

Rückkehr in den NVV, die Befolgung globaler Nichtverbreitungsregeln und eine Verbesserung der Menschenrechtssituation. Um diesen Forderungen Nachdruck zu verleihen, übt die EU auf bilateraler und multilateraler Ebene Druck aus und unterhält ein Sanktionsregime, das im Umfang über das der UN hinausgeht. Die Politik des kritischen Engagements bedeutet aber auch, dass die Kommunikations- und Dialogkanäle offengehalten werden und die Zusammenarbeit in humanitären Angelegenheiten, Entwicklung, Bildung und Forschung fortgeführt wird. Die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Nordkorea und den EU-Mitgliedstaaten beschränken sich auf ein Minimum. Verantwortlich dafür sind allerdings nicht nur die EU-Sanktionen, sondern auch Nordkoreas geringe Attraktivität als Handels- und Wirtschaftspartner.

Die DVRK begegnete dem im Korea-Konflikt historisch unbelasteten Europa mit sehr viel weniger Misstrauen als den vormaligen Kriegsgegnern USA und Südkorea oder der früheren Kolonialmacht Japan. Zudem ist in Pyongyang die Erinnerung an die gute Zusammenarbeit mit den einstmalen verbündeten Ländern Mittel- und Südosteuropas noch wach. Heute unterhalten alle EU-Mitgliedstaaten mit Ausnahme Frankreichs und Estlands diplomatische Beziehungen zur DVRK. Neben Deutschland sind Bulgarien, Großbritannien, Polen, Rumänien, Schweden und Tschechien mit einer Botschaft in Pyongyang vertreten. Präsent sind weiterhin Schweden und die Schweiz in der Neutralen Kommission zur Überwachung des Waffenstillstandsabkommens von 1953 auf der südlichen Seite der Demarkationslinie. Bis zu ihrer Ausweisung übernahmen Polen (1995) und die frühere Tschechoslowakei (1993) diese Aufgabe auf der nördlichen Seite. Damit ist Europa sicherheitspolitisch auf der koreanischen Halbinsel zumindest symbolisch vertreten. Gleichwohl bleibt festzuhalten, dass Europa gegenüber der DVRK kein militärisches und auch kein ökonomisches Eigengewicht in die Waagschale werfen kann. Lediglich als humanitäre Akteure sind die EU, die Schweiz und die EU-Mitgliedstaaten von Bedeutung.

Im Unterschied zur Gegenwart nahm die EU noch um die Jahrtausendwende eine sehr viel gewichtigere Rolle ein, damals verfolgte sie auch eine unabhängige Nordkorea-Politik. Die EU war neben den USA, Südkorea und Japan gleichberechtigtes Mitglied im Präsidium der Korean Peninsula Energy Development Organization, deren Mandat lautete, das bestehende nordkoreanische Atomprogramm abzuwickeln und

⁹ Siehe UN Human Rights Council, *Report of the Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea*, A/HRC/25/63, 7.2.2014.

¹⁰ Siehe European External Action Service (EEAS), »DPRK and the EU«, Brüssel, 26.6.2016, <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/4186/dprk-and-eu_en> (Zugriff am 27.7.2018).

im Gegenzug im Land zwei Leichtwasserreaktoren zu errichten. Die meisten EU-Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, nahmen unter dem Eindruck des ersten innerkoreanischen Nord-Süd-Gipfels nach 2000 diplomatische Beziehungen mit der DVRK auf. Und im Jahr 2001 handelte die aus EU-Ratspräsident Göran Persson, dem Hohen Vertreter Javier Solana und EU-Außenkommissar Chris Patten bestehende Troika mit Kim Jong Il ein Raketenmoratorium aus. Die Nordkorea-Politik der EU galt seinerzeit als erfolgreiches Anwendungsbeispiel der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik Europas (GASP).

Im Zuge der 2002 einsetzenden zweiten Nuklearkrise wurde die EU jedoch ins Abseits gedrängt. Als Nichtanrainerstaat ohne regionale militärische Präsenz fehlte es der EU an politischem Gewicht. Für Europa hatte Nordkorea aber auch eine geringere Priorität als etwa geographisch näher gelegene Konflikte im Nahen und Mittleren Osten. Als hinderlich für eine Positionierung Europas erwiesen sich außerdem die innereuropäischen Differenzen über die angemessene Reaktion auf Nordkoreas Nuklearrüstung. Mangels EU-internem Konsens und ohne eine klare eigene Haltung verhielt sich Europa im Nordkorea-Konflikt zumeist passiv und reaktiv. Zudem wird in der gegenwärtigen Situation von den beteiligten sechs Parteien eine direkte Einbeziehung der EU in eine diplomatische Konfliktlösung entweder rundweg abgelehnt oder zwiespältig betrachtet. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie ein genuin europäischer Eigenbeitrag zur Bewältigung der Nuklearkrise – jenseits der erwarteten Finanzierungs- und Transformationshilfen – denn aussehen könnte.

Europäische Instrumente und Handlungselemente

Aus den hier vorliegenden Analysen lassen sich verschiedene Ansätze ableiten, die dazu beitragen können, dass der Konflikt um das nordkoreanische Atomprogramm im Sinne europäischer Interesse bearbeitet wird, nämlich: friedlich, ausgerichtet auf eine Stärkung globaler Ordnungsstrukturen und eine Verbesserung der Menschenrechtslage in Nordkorea. Als denkbare Ebenen der Einwirkung sind die globale, die transatlantische, die innereuropäische und die bilaterale zu unterscheiden.

Globale Ebene

In allen multilateralen Kontexten sollte die EU Nordkoreas Regelverletzungen als ein globales Ordnungsproblem behandeln – indem sie gegenüber sämtlichen Akteuren deutlich macht, dass Vereinbarungen mit der DVRK den globalen Regimen der Nichtverbreitung, der Abrüstung und dem Schutz der Menschenrechte keinen Schaden zufügen dürfen. Eine formelle Anerkennung der DVRK als Kernwaffenstaat hätte fatale Signalwirkung, weil damit das Risiko zunähme, dass auch andere Proliferationskandidaten den Weg Nordkoreas beschreiten. Die an die DVRK gerichtete Forderung, in den NVV zurückzukehren, ist daher unbedingt aufrechtzuerhalten. In die Verifizierung eines Denuklearisierungsprozesses sollten die Inspektoren der IAEO so früh wie möglich einbezogen werden. Perspektivisch wäre darauf hinzuwirken, dass die DVRK auch anderen multilateralen Abrüstungsverträgen wie dem Chemieaffenübereinkommen beitrifft. Im Hinblick auf die Menschenrechte ist der von der internationalen Gemeinschaft auf Nordkorea ausgeübte politische Druck ebenfalls unbedingt aufrechtzuerhalten. Menschenrechtsfragen sind gegenüber Nordkorea von der Sicherheitspolitik getrennt zu behandeln, so dass ein Zielkonflikt zwischen diesen Themen vermieden werden kann.

In den USA mag die Versuchung groß sein, einen »Deal« mit Nordkorea einzugehen, der die spezifischen amerikanischen Sicherheitsinteressen berücksichtigt, aber zulasten globaler Regeln oder der Sicherheitsinteressen von Drittstaaten geht. Maßgabe in den Verhandlungen mit Nordkorea sollten aber die Abrüstungsstandards sein, die in den zahlreichen UN-Sicherheitsratsresolutionen angelegt sind. Sie dürfen nicht aufgeweicht werden. Höchst kritisch zu sehen wäre ein bilaterales Abkommen zwischen den USA und Nordkorea, das über (interkontinentale) Rüstungsbeschränkungen eine Bedrohung der USA zwar eliminiert, nicht aber die Gefahren beseitigt, die für Südkorea und Japan von den nordkoreanischen Kurz- und Mittelstreckenraketen ausgehen.

Die USA (und eventuell andere ständige Sicherheitsratsmitglieder) könnten zudem versucht sein, die Abrüstung der nordkoreanischen Massenvernichtungswaffen unter Ausschluss der internationalen Öffentlichkeit zu organisieren. Zweifellos müssten bestimmte Maßnahmen zur Denuklearisierung Nordkoreas schon aus Gründen des Geheimnisschutzes von Atomwaffenstaaten durchgeführt werden. Multi-

laterale Institutionen wie die Internationale Atomenergieorganisation, die Organisation für das Verbot chemischer Waffen und die Organisation des Vertrags über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen (CTBTO) sollten aber so weit wie möglich eingebunden werden, um größtmögliche Transparenz bei der Abrüstung und damit auch maximales Vertrauen in die Völkerrechtskonformität und Effektivität des Prozesses herzustellen. Zudem kann die Bereitschaft, internationale Organisationen zu einem frühen Zeitpunkt in die Konfliktbearbeitung einzubeziehen, ein Indikator dafür sein, in welchem Maße Nordkorea bereit ist, Inspektoren zuzulassen – wenn beispielsweise die CTBTO die Schließung des nordkoreanischen Atomtestgeländes überwachte.¹¹

Eine Rolle Europas könnte darin bestehen, auf die Lehren aus der verifizierten Abrüstung von Massenvernichtungswaffen in anderen Staaten hinzuweisen. In diesem Zusammenhang ist augenfällig, dass Abrüstungsprozesse vor allem dann problematisch verlaufen sind, wenn sie nicht freiwillig erfolgten oder mit einem Regimewechsel einhergingen. Auch vor diesem Hintergrund sollten die Europäer darauf hinwirken, dass eine mögliche Vereinbarung über die Abrüstung der nordkoreanischen Massenvernichtungswaffen kooperativ und langfristig angelegt ist.

In der Menschenrechtspolitik bleibt es aus moralischen wie politischen Gründen geboten, den Druck auf Nordkorea nachhaltig aufrechtzuerhalten, das heißt, so detailliert wie möglich Informationen über die Menschenrechtsverletzungen in der DVRK zu sammeln, Menschenrechtsverstöße Nordkoreas in allen Organen der UN zu thematisieren und zu verurteilen und sich auf eine Aufarbeitung und Strafverfolgung der Verbrechen vorzubereiten, etwa im Rahmen eines Sondertribunals. Als nicht unmittelbar Konfliktbeteiligte und angesichts des offenkundigen Desinteresses der Trump-Administration an Menschenrechtsfragen liegt dieser Aspekt in der vornehmlichen Verantwortung Europas.

Transatlantische Ebene und die Nato

Die europäischen Mitgliedstaaten der Nato sollten gegenüber den USA darauf hinwirken, dass keine

militärischen Schläge gegen Nordkorea geführt werden. Präventivschläge gegen Nordkorea sind völkerrechtswidrig und wären mit unabsehbaren Eskalationsrisiken verbunden. Bereits mehrfach hat Nato-Generalsekretär Jens Stoltenberg vor militärischen Antworten auf die globale Bedrohung durch Nordkorea gewarnt.¹²

Offen ist, ob und inwiefern sich die Allianz an einer Einhegung oder Abschreckung Nordkoreas beteiligen könnte oder sollte. Schutz vor Angriffen mit ballistischen Raketen aus Nordkorea vermögen Nato-Raketenabwehrsysteme nicht zu bieten.¹³ Zu fragen ist auch, ob und ab welcher Schwelle nordkoreanische Cyber-Angriffe Gegenstand von Beratungen und Beschlüssen der Allianz sein sollten. Digitale Abschreckung (*cyber deterrence*) scheint nur begrenzt wirksam zu sein, aufgrund der asymmetrischen Vorteile wären digitale Gegenaktionen gegen Nordkorea vermutlich kaum erfolgversprechend.

Darüber hinaus vertreten die Verbündeten durchaus unterschiedliche Ansichten über die sicherheitspolitische Rolle der Allianz und Europas in der Region. Frankreich als Nuklear- und ehemalige Kolonialmacht ist zum Beispiel bereit, sich stärker in Asien zu engagieren als viele europäische Staaten, die sich eher um die Bedeutung Russlands für die europäische Sicherheit sorgen. Es wäre daher aus deutscher Sicht sinnvoll, einer Debatte über eine mögliche Rolle der Allianz in Ostasien nicht auszuweichen, sondern diese gründlich und ausgewogen zu führen.

Europäische Ebene

Europas Politik des kritischen Engagements ist ein vielversprechender Ansatz für eine kohärente und nachhaltige Außenpolitik gegenüber der DVRK. Er vermeidet die von einer Konditionierung ausgehenden Sprachlosigkeiten und Eskalationsrisiken und erlaubt es gegenüber Nordkorea, Druck und Anreize flexibel einzusetzen. Problematisch ist aber Europas

11 »Nuclear Test-ban Body Says Ready to Verify Korean Site Closure If Asked«, *Reuters*, 16.5.2018, <<https://www.reuters.com/article/us-northkorea-nuclear-ctbto/nuclear-test-ban-body-says-ready-to-verify-korean-site-closure-if-asked-idUSKCN1IH2E4>> (Zugriff am 17.5.2018).

12 »NATO Chief Calls North Korea ›Global Threat‹ during Japan Visit«, in: *The Japan Times* (Tokio), 30.10.2017, <<https://www.japantimes.co.jp/news/2017/10/30/national/politics-diplomacy/nato-chief-calls-north-korea-global-threat-japan-visit/>> (Zugriff am 17.5.2018).

13 Robin Emmott, »North Korean Threat Highlights NATO Missile Shield ›Weak Link‹«, *Reuters*, 12.9.2017, <<https://www.reuters.com/article/us-northkorea-missiles-nato/north-korean-threat-highlights-nato-missile-shield-weak-link-idUSKCN1BN1RW>> (Zugriff am 17.5.2018).

große Spannbreite an Einschätzungen im Hinblick auf Nordkoreas Regelverstöße.

Nicht zuletzt aufgrund der uneinheitlichen Bewertungen und Lösungsvorstellungen war Europas Nordkorea-Politik in den vergangenen Jahren passiv und reaktiv. Eine unabhängige Position Europas ließ sich nicht hinreichend erkennen. Dabei sollten die Ausführungen zu den aus Nordkorea herrührenden Risiken und Implikationen eines deutlich gemacht haben: »North Korea matters«. Für Europa wird es daher künftig wichtig sein,

- 1) dem Nuklearkonflikt den gebotenen hohen Stellenwert einzuräumen,
- 2) eine an europäischen Interessen ausgerichtete eigenständige Position zu formulieren und
- 3) eine auf dieser Position beruhende Politik gegenüber den maßgeblichen Akteuren klar zu formulieren und zu vertreten.

Um den aus Nordkorea herrührenden Risiken der nuklearen Proliferation wirksam zu begegnen, bedarf es einer selbstkritischen und engagierte(re)n Anwendung der geltenden UN- und EU-Sanktionsregime. Für deren vollständige und lückenlose Umsetzung durch die EU-Mitgliedstaaten sollten der Rat und der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) Sorge tragen. Auch europäische Angebote, die zu einer Konfliktlösung positiv beitragen könnten, ließen sich von der EU koordinieren und gezielt ins Spiel bringen: Insbesondere sollte die EU die notwendigen Voraussetzungen dafür schaffen, dass eine mögliche Abrüstungsmission finanziell, personell und technisch ausreichend unterstützt wird. Die Europäer könnten hier spezifische Fähigkeiten beisteuern, wie sie das etwa im Zusammenhang der Verhandlungen mit dem Iran und der Abrüstung syrischer Chemiewaffen getan haben.

Darüber hinaus könnte und sollte Nordkorea ein Anlass sein, über eine kohärentere und ambitionierte europäische Politik zur Verhinderung der Proliferation von Massenvernichtungswaffen nachzudenken. Auch vor dem Hintergrund der Krise um das Nuklearabkommen mit dem Iran wäre es an der Zeit, die 2003 verabschiedete Strategie für den Kampf gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen zu überarbeiten. Strategische Autonomie der EU darf sich nicht nur auf den Ausbau militärischer Mittel beschränken, sondern sollte ebenfalls darauf zielen, die diplomatische Handlungsfähigkeit zu verbessern. Ansätze zur Verhinderung von Angriffen etwa im Cyber-Bereich sind ebenfalls angeraten.

Bilaterale Ebene

Gegenüber Drittstaaten: Die EU sollte ihren wirtschaftlichen Einfluss nutzen, um die effektivere Umsetzung der gegen Nordkorea verhängten Sanktionen zu fördern. Schon in der Vergangenheit hat sie über sogenannte Nichtverbreitungsklauseln versucht, ihre ökonomische Macht einzusetzen, um ihre Handelspartner auf die Einhaltung nichtverbreitungspolitischer Normen und Regeln zu verpflichten.¹⁴ In ähnlicher Weise könnte Europa die Intensivierung wirtschaftlicher Beziehungen zu Drittstaaten, die noch vergleichsweise gute wirtschaftliche oder politische Beziehungen zu Nordkorea pflegen (Ukraine, Ägypten, Namibia), von der strikten Befolgung der Sanktionen abhängig machen, die gegen Nordkorea verhängt wurden.

Gegenüber Nordkorea: Die EU sollte die Nordkorea-Sanktionen der UN lückenlos umsetzen und, wo sinnvoll, eigene restriktive Maßnahmen beschließen. Gleichzeitig ist es eine spezifische Aufgabe der EU-Mitglieder, Gesprächskanäle nach Nordkorea offenzuhalten und im Fall einer Verständigung auszubauen. Gegenüber der DVRK ist immer wieder zu signalisieren, welche umfangreichen Angebote Europas ein friedliches Nordkorea in Wirtschaft, Kultur und Wissenschaft zu erwarten hätte.

Jenseits der auf UN-Ebene gegenüber Nordkorea zu verfolgenden Menschenrechtspolitik ist auf der bilateralen Ebene ein Menschenrechtsdialog zu führen. Die EU und Deutschland sollten der DVRK – ähnlich wie vormals gegenüber China und Vietnam – Vorschläge und Hilfen zum Aufbau von Kapazitäten in Gerichtsbarkeit und Rechtspflege unterbreiten.

Gegenüber Südkorea: Südkorea und die EU setzen im Nordkorea-Konflikt ähnliche Akzente, weil beide gleichermaßen eine friedlich-kooperative Konfliktlösung priorisieren. Seoul sucht, auch wegen seiner prekären sicherheitspolitischen Lage, Partner an »allen Tischen«. Die deutschen Erfahrungen mit der Wiedervereinigung bieten immer wieder Anknüpfungspunkte für einen Dialog zwischen Berlin und Seoul. Europa kann insbesondere die erwünschte diplomatische Rücken-

¹⁴ Die sogenannten »nonproliferation clauses« wurden seit Mitte der 2000er Jahre standardmäßig in Handels- und Kooperationsabkommen der EU mit Drittstaaten übernommen. Siehe zum Beispiel Gerrard Quille, »A New Transatlantic Approach? A View from Europe«, in: Oliver Meier/Christopher Daase (Hg.), *Arms Control in the 21st Century. Between Coercion and Cooperation*, New York: Routledge, 2012, S. 190–207 (196ff).

deckung und Unterstützung im Bemühen um Frieden und Entspannung bieten. Europäische Expertise und Fähigkeiten zur Begleitung eines Friedens-, Abrüstungs- und Transformationsprozesses sind hier von Interesse. Umgekehrt sollte die EU Südkorea allerdings auch davor warnen, im Fall eines Scheiterns der Annäherung auf den Aufbau eigener Atomwaffenkapazitäten zu setzen.

Gegenüber Japan: Während Japan gegenüber Nordkorea eine Politik des maximalen Drucks verfolgt, liegt Europas komparativer Vorteil vor allem in den diplomatischen Beziehungen zu Pyongyang. Diese unterschiedlichen Perspektiven erschweren zwar eine einheitliche Haltung der EU und Japans im Hinblick auf Nordkorea. Sie bieten aber eine Chance für aussichtsreiche gemeinsame Resolutionsanträge auf UN-Ebene. So bekräftigten Premierminister Abe Shinzô und EU-Ratspräsident Donald Tusk in der gemeinsamen Erklärung zur strategischen Partnerschaft vom 6. Juli 2017 die Absicht, ihren bilateralen Nordkorea-Dialog zu intensivieren und gemeinsam die internationale Gemeinschaft aufzufordern, Resolutionen des UN-Sicherheitsrats einzuhalten. Im UN-Menschenrechtsrat wollen beide Seiten gemeinsam Resolutionen einbringen.¹⁵

Gegenüber China: China ist einem stärkeren europäischen Engagement nicht prinzipiell abgeneigt. Insbesondere sucht Peking Partner, um dem Druck der Trump-Administration besser widerstehen zu können. Sicher würde die chinesische Führung es begrüßen, wenn der Vorschlag eines »double freeze« – also eines gleichzeitigen Moratoriums nordkoreanischer Raketen- und Atomtests auf der einen sowie amerikanisch-südkoreanischer Militärübungen auf der anderen Seite – von den Europäern unterstützt würde. Europa kann versuchen, diesen Wunsch nach Partnerschaft und die guten wirtschaftlichen Beziehungen zu China insbesondere dafür zu nutzen, auf eine striktere Umsetzung der Sanktionen durch Peking zu drängen. Ein solches Vorgehen würde auch in Washington positiv wahrgenommen.

Gegenüber Russland: Selbst wenn Moskau die EU nicht für einen wichtigen Akteur in Ostasien hält, sollte Europa weiter auf die strikte Umsetzung der gegen Nordkorea verhängten UN-Sanktionen drängen. Darüber hinaus könnten die EU und Russland etwa

auf informellem Weg ausloten, wie groß das Kooperationspotenzial mit Blick auf Nordkorea ist. Dabei sollte unmittelbar die Frage im Vordergrund stehen, wie sich ein Verhandlungsprozess und die Implementierung der dabei vereinbarten Ergebnisse gemeinsam unterstützen ließen. Perspektivisch könnte es sogar um Optionen einer Zusammenarbeit bei transkoreanischen Infrastruktur- und Handelsprojekten gehen.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben mannigfache Möglichkeiten, eine friedliche Lösung des Nordkorea-Konflikts zu fördern. Europa kann dabei vor allem auf seine Stärken bauen. Die vielfältigen und guten Beziehungen zu den am Konflikt beteiligten Parteien bilden eine gute Basis für ein koordiniertes Wirken in Richtung einer diplomatischen Lösung. Allerdings ist eine klassische Vermittlerrolle für die EU und Deutschland wenig chancenreich, da weder die USA noch Nordkorea tatsächlich europäische Mediation wünschen. Die Europäer könnten aber im Sinne einer amerikanisch-nordkoreanischen Verständigung anbieten, Gesprächskanäle zu öffnen, im Hintergrund die Konfliktparteien zusammenzubringen oder informelle Gesprächsforen zu organisieren.

Europas wirtschaftliche Stärke ist ein Aktivposten, mit dessen Hilfe sich China oder außerhalb der Region liegende Drittstaaten womöglich dazu bewegen lassen, die getroffenen Sanktionsbeschlüsse des UN-Sicherheitsrats strikter zu befolgen. Sollte es zu einer Einigung mit Nordkorea über einen Abrüstungsprozess kommen, kann Europa Expertise und Finanzierung bereitstellen, um diesen sicher langwierigen Prozess abzusichern und zu fördern.

Schließlich besitzt Europa eine hohe Glaubwürdigkeit als Advokat völkerrechtsbasierter Lösungen für regionale Konflikte. Selbst wenn Nordkorea und zunehmend auch die USA die Welt aus einer rein machtpolitischen Perspektive wahrnehmen, dürften die in multilateralen Organisationen festgeschriebenen Normen letztlich die einzig belastbare Grundlage für eine Friedenslösung bieten, auf die sich Konfliktparteien einigen können. Europas reiche Erfahrungen mit der friedlichen Koexistenz von Nuklearmächten, der Einhegung von Regionalkonflikten und dem Management von Grenzkonflikten sind zwar für die nordkoreanische Nuklearkrise keine Blaupause, sie könnten aber bei der Suche nach diplomatischen Auswegen aus einer scheinbar unlösbaren Konfliktsituation als Inspirationsquelle dienen. Dieser europäische Erfahrungsschatz und die hiermit verknüpfte diplomatische Expertise sind im Sinne einer friedlichen

¹⁵ Europäischer Rat, »Statement by Prime Minister Abe, President Tusk and President Juncker on North Korea, 6.7.2017«, <<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/07/06/eu-japan-dprk/>> (Zugriff am 20.4.2018).

Konfliktbewältigung in der Region Nordostasien willkommen.

Bei der Bearbeitung des Nordkorea-Konflikts kann Europa insofern nicht *trotz*, sondern *wegen* der Entfernung zum Konfliktgeschehen eine wichtige Rolle spielen – indem es moderierend agiert, Gespräche vermittelt und Gefahren sachlich vor Augen führt, mithin Aufgaben übernimmt, welche die Konfliktparteien und betroffenen Regionalstaaten in der aufgeheizten und konfrontativen Situation kaum mehr zu erfüllen vermögen. Der geographische Abstand zu Ostasien mag sich so als Chance erweisen.



Online-Dossier zur SWP-Studie:

Linksammlung und Kurzbibliographien

<http://bit.ly/SWP18TDNK>Weiterfuehrende Materialien>



Online-Dossier zur SWP-Studie:

Weitere SWP-Publikationen

<http://bit.ly/SWP18TDNK Globale Herausforderungen>

Anhang

Abkürzungen

ABC	atomar, biologisch, chemisch (Waffen)	NVV	(nuklearer) Nichtverbreitungsvertrag/Atomwaffensperrvertrag
ABM	Anti-Ballistic Missile (Abwehrraketen)	OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations (Vereinigung süstasiatischer Staaten)	OHCHR	UN Office of the High Commissioner for Human Rights
BBC	British Broadcasting Corporation	PC	Personal Computer
BRICS	Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika	RGB	Reconnaissance General Bureau (Nordkorea)
CIA	Central Intelligence Agency	RK	Republik Korea (Südkorea)
CNN	Cable News Network	RUSI	Royal United Services Institute for Defence and Security Studies (Königliches Institut der Vereinigten Streitkräfte für Verteidigungs- und Sicherheitsstudien)
COI	Commission of Inquiry (Kommission zur Untersuchung der Menschenrechtslage in Nordkorea)	SAIS	(The Paul H. Nitze) School of Advanced International Studies (The Johns Hopkins University, Washington, D.C.)
CRS	Congressional Research Service	SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute (Stockholm-Institut für Internationale Friedensforschung)
CTBTO	Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization (Organisation des Vertrags über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen)	SM	Standard Missile (Flugabwehrrakete)
CWC/CWÜ	Chemical Weapons Convention (Chemiewaffenübereinkommen)	SOFA	Status of Forces Agreement
DMZ	demilitarisierte Zone	SR	(UN-)Sicherheitsratsresolution
DVRK	Demokratische Volksrepublik Korea (Nordkorea)	SWIFT	Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication
EAD/EEAS	Europäischer Auswärtiger Dienst/European External Action Service	TASS	russische Nachrichtenagentur
ENMOD-Konvention	Convention on the Prohibition of Military or Any Other Hostile Use of Environmental Modification Techniques (Umweltkriegsübereinkommen)	THAAD	Terminal High Altitude Area Defense (Raketenabwehrsystem)
EU	Europäische Union	UMTS	Universal Mobile Telecommunications System
FM	Foreign Ministry	UN	United Nations
G20	Gruppe der 20 wichtigsten Industrie- und Schwellenländer	UNC	United Nations Command
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (EU)	UNDP	United Nations Development Programme (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen)
GPS	Global Positioning System	UNO	United Nations Organization
GSD	Generalstabsdepartment der Streitkräfte (Nordkorea)	UNSC	United Nations Security Council (Sicherheitsrat der Vereinten Nationen)
HRC	Human Rights Council	WMD	Weapons of Mass Destruction
IAEO	Internationale Atomenergie-Organisation		
ICBM	Intercontinental Ballistic Missile (Interkontinentalrakete)		
IP	Internet Protocol		
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof der Vereinten Nationen		
IT	Informationstechnologie		
JCPOA	Joint Comprehensive Plan of Action (Gemeinsamer Umfassender Aktionsplan)		
KAS	Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.		
KCNA	Korean Central News Agency		
KEDO	Korean Peninsula Energy Development Organization		
NAPSNet	Nautilus Peace and Security Network		
Nato	North Atlantic Treaty Organization (Nordatlantikpakt-Organisation)		
NLL	Northern Limit Line (Nördliche Grenzlinie)		

Die Autorinnen und Autoren

Dr. Eric J. Ballbach

Gastwissenschaftler in der Forschungsgruppe Asien

Anny Boc

Gastwissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Asien

Dr. Hanns Günther Hilpert

Leiter der Forschungsgruppe Asien

Dr. Margarete Klein

Stellvertretende Leiterin der Forschungsgruppe
Osteuropa und Eurasien

Dr. Frédéric Krumbein

Gastwissenschaftler in der Forschungsgruppe Asien

Prof. i.R. Dr. Hanns W. Maull

Senior Distinguished Fellow und Gastwissenschaftler
bei der Institutsleitung der SWP

Dr. Oliver Meier

Stellvertretender Leiter der Forschungsgruppe
Sicherheitspolitik

Dr. Marco Overhaus

Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Amerika

Dr. Michael Paul

Senior Fellow in der Forschungsgruppe
Sicherheitspolitik

Dr. Elli-Katharina Pohlkamp

Policy Fellow des Progressiven Zentrums, Berlin

Matthias Schulze

Wissenschaftler in der Forschungsgruppe
Sicherheitspolitik

Botschafter a.D. Dr. phil. Volker Stanzel

Senior Distinguished Fellow in der Forschungsgruppe
Asien

Elisabeth Suh

Gastwissenschaftlerin in der Forschungsgruppe
Sicherheitspolitik

Dr. Gudrun Wacker

Senior Fellow in der Forschungsgruppe Asien

